



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**FEDERALISMO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS
SUBNACIONALES EN MÉXICO: 1970-2015**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A:

FREDDY EDUARDO SANTOS HUERTA

A S E S O R A:

DRA. TERESA SANTOS LÓPEZ GONZÁLEZ

STA. CRUZ ACATLÁN, NAUCALPAN, EDO. DE MÉXICO

MARZO DE 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

A mi eterna musa y compañera de promesas, Dulce Paulina

Estimado(a) lector(a):

Habiendo terminado esta larga pesquisa, hoy 31 de enero de 2018, adjunto las siguientes páginas a la memoria histórica de México, para que personas como tú asomen valientemente, con curiosidad y escepticismo, la lupa inquisitoria de sus miradas y extraigan de ellas las lecciones económicas, políticas y filosóficas que creo oportunas tener en mente para la refundación hacendaria de nuestro régimen fiscal que aspira a ser federal desde el movimiento republicano del siglo XIX.

Convencido de que mi responsabilidad social y política traspasa el interés académico de sostener de forma directa de que ni la revolución ni el presidencialismo ni el dominante neoliberalismo económico, nos han constituido plenamente como un país federal, a ti extraño(a) camarada, quiero dedicarte la suma de mis esfuerzos interpretativos, condensados en este original escrito, para que sean discutidos y analizados con tu visión crítica.

Deseando no ser un esfuerzo aislado ni mucho menos una idea olvidada, me despido agradeciendo a la Vida por dejarnos tomar de su huerto de utopías y realidades todos los frutos por los cuales valen la pena defenderlos, estudiarlos y cosecharlos.

A G R A D E C I M I E N T O S

¿Por qué los esfuerzos y éxitos dignos de ser compartidos con toda la humanidad se han mercantilizado en los últimos 200 años? Será... acaso porque la lógica del *homo economicus* nos ha hecho creer que quien paga merece ser acreedor de poseerlos, acaso porque el principio de escasez juega en contra del bienestar humano y social, o bien porque la ceguera capitalista aliena y somete nuestra capacidad de cooperación e intercambio desinteresado a la relación cortoplacista y monetaria de ganar-ganar a costa de los demás.

Independientemente de la respuesta a la que se llegue, el esfuerzo de este humilde proyecto fue posible gracias a:

Mi inigualable hermano, amigo y compañero de aventuras, Cristófer;

Mis padres J. Fernando y Hortencia, los máximos responsables de mi formación humana;

El apoyo y la amistad de Edelmar, Rafael y Marcos; mis mejores amigos;

Las entrañables clases de mis catedráticos(as) donde aprendí tanto de su experiencia como de conocimiento;

La Dra. Teresa López, mi madrina intelectual;

Mis estimados(as) compañeros(as) de Economía, Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales y Derecho que me ofrecieron su amistad y consejo;

Mi *alma mater*, la máxima casa de estudios profesionales de México, la UNAM;

A mis paisanos(as) que permanecen siempre al pie del cañón y me infunden valor para preservar el Oaxaca plural y megadiverso.

A cada uno y una de ustedes, ¡Muchas gracias por ser parte de mi vida!

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	i
---------------------------	---

PRIMERA PARTE MARCO TEÓRICO-HISTÓRICO DEL FEDERALISMO Y EL FEDERALISMO FISCAL

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO-HISTÓRICO DEL FEDERALISMO

1. El Estado unitario y el Estado compuesto	2
2. Antecedentes teórico-históricos y prácticos del federalismo	4
3. Premisas, razones y principios del federalismo	7
4. Modelos teóricos del federalismo	12
5. Tipología pragmática del federalismo	15

CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO-HISTÓRICO DEL FEDERALISMO FISCAL

1. Conceptualización y naturaleza del federalismo fiscal	22
2. Evolución teórico-histórica del federalismo fiscal	23
3. La primera generación de estudios sobre el federalismo fiscal	28
3.1. La teoría de los bienes públicos	29
3.2. Las contribuciones de Tiebout	31
3.3. El Teorema de la descentralización fiscal de Oates	34
4. La segunda generación del federalismo fiscal	37
5. El modelo de los compromisos e incentivos institucionales	39
6. Funciones de la política fiscal	43
6.1. La función de asignación de los recursos públicos	45
6.2. La función de distribución del ingreso	46
6.3. La función de estabilización del ciclo económico	47
7. La distribución de funciones fiscales entre los órdenes de gobierno	48

SEGUNDA PARTE
MARCO HISTÓRICO DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

CAPÍTULO III
MARCO HISTÓRICO DEL FEDERALISMO ECONÓMICO
Y FISCAL DE MÉXICO

1. Antecedentes históricos del federalismo económico y fiscal	56
1.1 Las Reformas Borbónicas y el sistema de intendencias	57
1.2 La constitución de Cádiz y el sistema de diputaciones provinciales	61
2. Los grandes cambios constitucionales del México independiente y el sistema fiscal del siglo XIX	64
2.1 Las Constituciones de 1824, 1857 y 1917	65
2.2 El sistema fiscal mexicano durante el siglo XIX	71
3. La descoordinación y anarquía fiscal del siglo XX	80
4. Las convenciones nacionales fiscales de 1925, 1933 y 1947	85
4.1 La Primera Convención Nacional Fiscal	87
4.2 La Segunda Convención Nacional Fiscal	89
4.3 La Tercera Convención Nacional Fiscal	92

CAPÍTULO IV
EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

1. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	97
1.1 Las relaciones fiscales intergubernamentales	100
1.2 La inversión simétrica de la hacienda pública subnacional: 1970-1980	104
1.3 La descentralización fiscal y el nuevo federalismo: 1980-1998	110
2. El proceso de descentralización y el nuevo federalismo hacendario: 1988-2017	116
3. La deuda pública subnacional y la dependencia financiera de las haciendas públicas subnacionales	125
4. El asociacionismo intergubernamental	129
5. La Primera Convención Nacional Hacendaria	132

CAPÍTULO V
EL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO Y
LAS FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES

1. El federalismo fiscal y hacendario en México: 1970-2015. Un balance general	136
2. Diagnóstico del federalismo fiscal mexicano. Una propuesta de análisis: 1970-2015	145
3. Diagnóstico de las Finanzas Públicas Estatales: 1989-2015	156
4. Análisis espacial de las finanzas públicas estatales. Ejercicio fiscal 2015	168

CONCLUSIONES	175
---------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	181
---------------------------	-----

ANEXO ESTADÍSTICO	187
--------------------------------	-----

«El estudio de la economía no parece requerir ninguna virtud especializada, de una naturaleza inusualmente elevada. ¿Acaso no es, considerada intelectualmente, una ciencia muy fácil comparada con las ramas más altas de la filosofía o de las ciencias puras? Sin embargo, buenos economistas, o incluso competentes, son las aves más raras.

¡Una ciencia fácil en la cual muy pocos alcanzan la excelencia! La paradoja encuentra su explicación, quizás en que el economista “maestro” debe poseer una rara combinación de virtudes. El economista debe alcanzar un estándar elevado en diferentes direcciones y debe combinar talentos que con frecuencia no se encuentran reunidos en la misma persona.

Debe ser matemático, historiador, estadista, filósofo en algún grado. Él tiene que entender símbolos y hablar con palabras. Debe contemplar lo particular en términos de lo general y tocar lo abstracto y lo concreto en el mismo vuelo de pensamiento. Debe estudiar el presente a la luz del pasado para los propósitos del futuro. Ningún aspecto de la naturaleza humana o de sus instituciones debe quedar enteramente al margen de su interés. Debe ser persistente y desinteresado de manera simultánea; soñador e incorruptible como un artista y, sin embargo, a veces tan terrenal como un político».

John Maynard Keynes (1924)

**FEDERALISMO FISCAL Y FINANZAS
PÚBLICAS SUBNACIONALES EN MÉXICO:
1970-2015**

INTRODUCCIÓN

A 101 años de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917) resulta importante revisar los avances de la Hacienda Pública subnacional en lo relativo a su autonomía fiscal y financiera, considerando que los artículos 115 y 117 de la Carta Magna establecen las competencias administrativas y hacendarias de los Municipios y los Estados, respectivamente, y el artículo 40 constitucional instauro el federalismo laico y democrático como forma de gobierno de la República. Dicha autonomía, en sentido amplio implica que los gobiernos subnacionales gocen de una autosuficiencia financiera y de una libertad para asignar el gasto en función de las prioridades locales.

La evidencia empírica aportada en la presente tesis muestra que el federalismo fiscal en México no se ha consolidado a pesar de las reformas importantes en materia de modernización hacendaria y de descentralización de los servicios públicos que se iniciaron en la década de los ochenta. Todo indica que, las transformaciones del Estado mexicano a lo largo de casi dos siglos de soberanía nacional no han sido capaces de consolidar un sistema fiscal descentralizado (Guillén, 2008). Por el contrario, México ha quedado atrapado en la historia centralista que se repite desde los Tlatoanis hasta el presidencialismo (Ramírez, 2011). Entre las causas que han contribuido a esta situación están los factores político-partidistas y el marco normativo ambiguo que impiden la descentralización real, así como la opacidad de las instituciones sobre la asignación y el ejercicio del gasto público y la ausencia de rendición de cuentas que han reproducido la dependencia financiera de las entidades federativas respecto de las transferencias federales y la deuda pública subnacional, ésta última como una fuente alterna de ingresos.

La práctica del federalismo fiscal mexicano ha sido complicada a partir de la década de los noventa, debido al predominio de criterios contradictorios de la política económica en el fortalecimiento de los gobiernos locales, como finanzas públicas sanas, política fiscal procíclica y dependencia financiera subnacional; además de las reformas económicas estructurales que redujeron la intervención gubernamental en la actividad económica para dar paso a las libres fuerzas del mercado. En virtud de ello, la investigación asume que el federalismo existente en México constituye una paradoja, ya que en el discurso retórico oficial se habla de un federalismo fiscal, pero en el ejercicio de este tanto a nivel económico y político, como en las relaciones institucionales entre los tres niveles del gobierno, se sigue practicando un federalismo centralizado.

Bajo este contexto, el objetivo de esta investigación es analizar las relaciones fiscales intergubernamentales durante el periodo 1970-2015, lapso en que se configura e institucionaliza el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y se aplican las reformas en materia fiscal que configuraron la estructura institucional del nuevo federalismo fiscal centralizado, que prevalece actualmente. En el análisis se enfatizan los efectos del proceso histórico que concluyó en el establecimiento de la coordinación y descentralización fiscal, para entender la paradoja en que se encuentra inmerso el actual federalismo fiscal en México, cuyo rasgo principal es la elevada dependencia financiera de los gobiernos subnacionales de los recursos federales.

La hipótesis central de la investigación sostiene que, a partir de la puesta en marcha del SNCF en 1980, la modernización del sistema tributario concretó la dependencia de las finanzas públicas subnacionales, puesto que, con el federalismo fiscal desplegado desde 1980, las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales se convirtieron en *dependientes* del esquema de transferencias federales e *inestables* por la dinámica de la recaudación federal participable. De manera que, el existente federalismo fiscal en México lejos de promover y resguardar la autonomía subnacional subordina a los estados y municipios a los intereses del gobierno federal.

La tesis está dividida en dos partes. La primera parte titulada *Marco teórico-histórico del federalismo y el federalismo fiscal* está conformada por los capítulos I y II. En el Capítulo I, se analizan los antecedentes históricos y filosóficos del Estado compuesto (o federal) y se presentan las premisas y los principios generales que originaron el federalismo como modelo de organización política, así como las propuestas teóricas y prácticas que han clasificado los tipos regímenes federales en los últimos 100 años. En Capítulo II, se revisan los avances de la literatura económica en materia de federalismo fiscal, las funciones de la política fiscal propuestas por Musgrave y Musgrave (1992) y la asignación de éstas entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales, según el grado de eficiencia de cada uno de estos gobiernos. Así mismo, con el propósito de distinguir las diferencias entre los estudios de la primera y segunda generación teórica del federalismo fiscal, se revisan las aportaciones de Oates (1972; 1999; 2006) y Weingast (1997; 2009).

En la segunda parte *Marco histórico del federalismo fiscal mexicano*, compuesta por los capítulos III, IV y V, se analiza la dinámica histórica del sistema fiscal mexicano desde el virreinato hasta el siglo XXI, haciendo particular énfasis en cinco elementos claves de la historia del federalismo y del proceso de coordinación tributaria, a saber: i) las Constituciones Políticas de 1824, 1857 y 1917; ii) el régimen de concurrencia tributaria; iii) las relaciones fiscales intergubernamentales; iv) el proceso de apropiación de las fuentes de ingresos; y v) el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

En el Capítulo III, se analiza el desarrollo del Estado federal y la Hacienda Pública mexicana, a partir de la herencia colonial y la evolución de la Constitución Política, y se examinan las características del sistema fiscal desde la independencia en 1821 hasta la década de 1970, así como la influencia de las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947 en la política fiscal. En el Capítulo IV, se revisan las relaciones fiscales intergubernamentales para el período 1970-2015 y se propone una periodización para entender el SNCF. Este capítulo concluye rescatando el valor político y teórico de la deuda pública subnacional, el

asociacionismo intergubernamental y la Primera Convención Nacional Hacendaria, tres pilares indiscutibles del nuevo federalismo hacendario.

En el Capítulo V, se presenta un balance general del federalismo fiscal para el período de estudio (1970-2015) y se analiza la situación hacendaria de las entidades federativas en los años que van de 1989 a 2015, a través de tres hipótesis específicas, las cuales plantean que: i) la práctica del pacto de 1980, en materia de coordinación fiscal, ha configurado un Estado federal perverso en el que las entidades federativas con bajas contribuciones al PIB nacional se ven obligadas a aceptar mayores subvenciones (principalmente, de tipo condicional) que aquellas que aportan más al producto del país; ii) en tiempos de inestabilidad económica, las haciendas públicas de los estados más productivos del país, pese a ser los más dinámicos, son las que más recurren al endeudamiento; y iii) el pacto fiscal, con arreglo neoliberal en materia de descentralización, ha llevado a una situación tal que el ejercicio fiscal de los gobiernos locales privilegia el gasto corriente por encima del gasto de inversión.

Asimismo, en el Capítulo V se introduce, desde una perspectiva innovadora, el tema del federalismo fiscal-hacendario con la propuesta del modelo teórico-matemático denominado *el modelo de los umbrales del federalismo fiscal*, el cual busca clasificar los regímenes fiscales del Estado mexicano a partir de las relaciones intergubernamentales para el período 1970-2015.

Por último, se presentan las principales conclusiones de la investigación y un exhorto ciudadano que pide por un renovado federalismo fiscal-hacendario.

PARTE I

MARCO TEÓRICO-HISTORICO DEL

FEDERALISMO Y EL FEDERALISMO FISCAL

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO-HISTÓRICO DEL FEDERALISMO

Para comprender los antecedentes y la evolución del federalismo es importante distinguir entre un Estado *unitario* o centralizado y un Estado *compuesto* o federal. Los enfoques son diversos según la disciplina social que lo estudie. No obstante, bajo la perspectiva de la teoría del Derecho Público, Georges Bordeau (1905-1988) y Hans Kelsen (1881-1973) han definido la existencia de dos formas de Estado, el Estado unitario, denominado también como el Estado central, y el *Estado compuesto*, definido como el Estado federal.

1. El Estado unitario y el Estado compuesto

Un Estado unitario es una forma de organización política y social, basada en la unidad centralizada de los poderes públicos y en el régimen de competencias estructurado en torno a un solo gobierno que impera, *de jure* y *de facto*, en un territorio. Entendiendo por régimen de competencias, la distribución de potestades y poderes legales para obrar y realizar funciones específicas entre diferentes autoridades gubernamentales. En otras palabras, un Estado unitario se caracteriza por centralizar las funciones de gobierno (*i.e.*, la función ejecutiva, administrativa y legislativa) en un centro de poder político, ya que goza de competencias exclusivas determinadas por la ley.

Por el contrario, un Estado compuesto o federal está conformado por territorios autónomos divididos en soberanías y geografías específicas.¹ Cada territorio autónomo posee *per se* normas vigentes y gobiernos internos que rigen sobre su población residente. Debido a que estos últimos se integran a un todo, con

¹ Ramírez (2011) haciendo alusión a la Teoría del Estado comenta lo siguiente: «cuando la soberanía del Estado se considera como una e indivisible, ejercida sobre una población en un solo territorio, se estará hablando de un Estado simple (unitario), mientras que si el ejercicio de la soberanía está repartido entre un Estado mayor y una serie de estados menores del cual se forma, sin duda alguna se estará hablando de un Estado complejo (compuesto)» (p. 15).

mayor extensión territorial y poder público, el régimen de competencias se distribuye en funciones exclusivas y funciones concurrentes. Para Kelsen, precisamente, el carácter competencial (centralizado o descentralizado) es lo que distingue un Estado unitario de un Estado federal; ya que a partir de éste es posible distinguir el grado de descentralización o centralización con que operan las estructuras políticas, jurídicas, económicas e institucionales del Estado (CESOP, 2006).

Los factores que permiten diferenciar un Estado federal de un Estado unitario son: i) la conformación política-administrativa del territorio; ii) la pluralidad o unicidad de soberanías; iii) la distribución de atribuciones y responsabilidades públicas; iv) el dominio y la subordinación entre gobernados y gobernadores de los distintos órdenes de gobierno; y v) el grado de autonomía política. De acuerdo con estos criterios, un Estado federal implica una estructura dual, porque, a diferencia del modelo unitario, incluye en su organización política y administrativa por lo menos dos niveles u órdenes de gobierno, cada una con una distribución determinada de atribuciones y responsabilidades públicas. Además de una independencia política recíproca (Guillén, 1999). Por su parte, el Estado unitario, de acuerdo con Bordeau, solo posee un centro de impulsión política y gubernamental. El poder público en la totalidad de sus atributos y funciones se concentra en la persona jurídica del Estado central. Todos los individuos están bajo su soberanía, esto es, obedecen una misma y única autoridad, viven bajo el mismo régimen constitucional y están regidos por las mismas leyes.²

Es importante distinguir entre gobierno y Estado, porque es común tomarlos como sinónimos. El Estado es una institución pública, que está conformada por un territorio y una población, y se encuentra dotada jurídicamente de una personalidad con capacidad para organizarse política, económica y socialmente según la voluntad de su pueblo, es decir, mediante el ejercicio de la soberanía popular. Por el contrario, el gobierno es un conjunto de órganos e instituciones del Estado que ejercen las funciones de los poderes públicos (Burgoa, 1984). Es natural que tanto en un Estado-nación federal como en un Estado-nación unitario la figura más

² Referencia tomada de Molinares, Viridiana (2011). *Notas sobre constitución, organización del Estado y derechos humanos*. Barranquilla-Colombia: Universidad del Norte, p. 248

importe sea el gobierno federal, es decir, el poder de la federación. Ello se debe a que éste personifica, representa y defiende una imagen nacional en el exterior de sus fronteras. En palabras de Burgoa (1984): «la forma de Estado es el “modo” o “manera de ser” de la entidad o institución estatal... independientemente de “cómo” sea su gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno de ellos compete dentro de esa estructura» (p. 398).

2. Antecedentes teórico-históricos y prácticos del federalismo

Los antecedentes del término *federalismo* se pueden ubicar a nivel etimológico, histórico y teórico. El significado etimológico se deriva del latín *foedus-oris*, que significa pacto, alianza, o unión. A nivel histórico, las experiencias sobre los gérmenes del federalismo hasta antes del siglo XVIII se basan en la existencia de alianzas entre pueblos y soberanías. Según Guillén (1999), el origen de la estructura dual del Estado puede hallarse en las tribus hebreas, las alianzas de la Antigua Grecia, e incluso en las tribus precolombinas, dado que el común denominador era la unión motivada por factores político-militares, así como por una cuestión de protección y seguridad entre los miembros.³ Esta alusión del federalismo en la prehistoria se justifica por el hecho de que esas alianzas mantenían un principio de unidad política que no implicaba la pérdida de autonomía para las partes integrantes del acuerdo (Guillén, 1999).

Otro caso histórico se ubica en el siglo XIII, con la conformación en 1235 de la Antigua Confederación Suiza que, posteriormente, daría origen a la Confederación Helvética tras la unión de tres cantones con propósitos de paz y defensa en contra de los Habsburgo (Soto, 2006). En la práctica, sería hasta 1291 cuando los cantones de Uri, Schwytz y Unterwalden, comunidades independientes

³ Un ejemplo histórico precolombino bastante conocido es la Triple Alianza de la Cuenca de México conformada hacia 1434 por los imperios de Mexico-Tenochtitlan, Tetzaco y Tlacopan. Para una revisión más detallada consultar *La conformación la última “Triple Alianza” en la Cuenca de México: problemas, interrogantes y propuestas* de Clementina Battcock.

del Sacro Imperio Romano Germánico, firmaron un pacto de Eterna Alianza para asegurar sus intereses de comercio, paz y ayuda mutua.⁴

A nivel teórico, el término federalismo se ubica en los aportes de los pensadores de los siglos XVI al XVIII, los cuales serán tomados como referencia años después, para la elaboración de la Constitución de los Estados Unidos de América que, dicho sea de paso, fue el primer Estado-nación que asentó el federalismo como forma de organización política, institucional y administrativa de la soberanía popular estadounidense.

En la discusión teórica, se ha relacionado al federalismo con la distribución intergubernamental del poder público, ya que, según el CESOP (2006):⁵

El término federalismo hace referencia al “arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (estados, provincias o territorios) independientes o federados, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución”.

Por su parte, Guillén (1999) sostiene que el federalismo se refiere al principio de la estructura dual del Estado-nación, pues, al establecerse el pacto federal, éste conserva la autonomía de las partes que lo integran y funda, a su vez, un gobierno general con atribuciones propias. Si atendemos al desarrollo histórico del federalismo, ambas definiciones son complementarias, pues las dos llevan explícitamente los principios de su desarrollo.

Los pensadores de la ciencia política, incluso de la económica, consideran a Johannes Althusius (1562-1638) como el primer teórico del federalismo, debido a que él fue quien desarrolló las primeras ideas sobre la soberanía popular, la teoría de comunicación de bienes y, evidentemente, el federalismo, inspiradas en los movimientos alcistas de los cantones suizos, así como por la propia evolución de Alemania, país donde nació (Guillén, 1999). Cabe señalar que Althusius se formó

⁴ Para profundizar sobre el federalismo suizo consultar *La definitiva configuración territorial de Suiza en la vigente Constitución federal de 1874* de Juana Martínez Mercader, 2004.

⁵ Las dobles comillas son de Alejandro Navarro, responsable de la investigación publicada por el CESOP, donde cita a Laura Baca Olamendi *et. al.* (comps.) (2000). *Léxico de la política*. México: FCE, p. 238.

bajo la filosofía calvinista, que se oponía tajantemente a la autoridad irrestricta de la monarquía en general, y al poder de los reyes en particular.

En 1601 se publica el libro *Politica methodice digesta*, que es la obra más influyente de Althusius, y cuyas ideas más relevantes son: i) el Estado o la consociación pactada por varias comunidades de individuos simbiotes –entendiendo por simbiosis la necesidad del hombre de permanecer en sociedad para sacar un mejor provecho individual y colectivo–, y ii) la comunicación de bienes del Estado para el beneficio social –entendiendo por comunicación el reparto y la distribución de los bienes públicos. De acuerdo con Soberanes (2009), la comunicación de bienes consiste en la repartición común de los bienes del Estado, o como lo expresaba el propio Althusius: «la comunicación de bienes es aquella con la que los simbióticos entregan las cosas útiles y necesarias para la vida social, en común provecho de cada uno o de todos los simbióticos» (p. 89).⁶

Otro teórico que secundó las portaciones de Althusius fue Charles Louis de Secondat (1689-1755), mejor conocido como el Barón de Montesquieu, quien apoyado en la división de poderes hecha por el pensador inglés John Locke (1632-1704), define a la República federal como una convención política-económica de varios cuerpos políticos-sociales, cada uno con un gobierno autónomo, pero en su conjunto asociados a uno mayor (Guillén, 1999). De modo que, bajo su definición el federalismo implica «la necesidad de contrapesar el poder de los distintos niveles de gobierno de una manera vertical y horizontal, para lo cual... [El propio federalismo] fragmenta cada nivel de gobierno en tres poderes independientes y auto-regulables [a saber, tanto a nivel federal como local, el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial]» (CESOP, 2006).

No obstante los avances señalados en materia de ciencia política, el cambio del régimen monárquico en Europa por uno federal no fue inmediato, pues, el Estado unitario representado por la monarquía se negaba a fenecer. Además, la adopción del federalismo, como forma de gobierno, no estaba entre las primeras

⁶ Soberanes, José L. (2009). Juan Altusio (Althusius) en *Sobre el origen de las declaraciones de los derechos humanos*. México: UNAM-CNDH.

opciones de cambio (Guillén, 1999). De suerte que, pese a los avances de la discusión teórica y en la praxis del federalismo, el germen revolucionario de naturaleza federal logra consolidarse luego de la declaración de Independencia de las Trece Colonias y tras la promulgación de la Constitución fundadora de los Estados Unidos de América en 1787. A partir de este momento, los futuros regímenes federales marcaran la pauta de lo que se puede llamar la historia moderna del federalismo (Soto, 2006).

Es importante señalar la importancia de los aportes de Alexis de Tocqueville (1805-1859) en materia de federalismo, pues, afirmó que la unión de cuerpos políticos independientes respondía a las necesidades de la sociedad en formación. Al respecto se refería a la conformación del primer Estado federal, los Estados Unidos de América o la Unión de las Trece Colonias de Norteamérica, la cual, según él, fue el resultado del pacto para garantizar la protección comercial, la estabilidad económica y la seguridad externa e interna (Mandujano, 2010). Así mismo, reconocía que el sistema federal se apropiaba, para provecho de las unidades federadas, de las ventajas que cada «pequeña nación» aportaba al conjunto.

Finalmente, otros teóricos que hicieron importantes aportaciones a la construcción de los principios básicos del sistema federalista fueron Alexander Hamilton (1757-1804), James Madison (1751-1836) y John Jay (1745-1829), quienes, apoyándose en los principios combinados de autonomía y gobierno compartido, plantearon que la federación, o unión de estados soberanos, descasaba sobre el respeto a la diversidad (CESOP, 2006).

3. Premisas, razones y principios del federalismo

Con fundamento en la Teoría del Estado, el Derecho Público y la Teoría Económica, diversos autores como Miguel Carbonell (1998), Ignacio Burgoa (1984) y Joseph Stiglitz (2000), respectivamente, ubican las premisas que explican la existencia del federalismo. Ello no implica que todas éstas se cumplan, pero todas ellas permiten comprender cómo opera y se desenvuelve el Estado compuesto en un régimen federal. Estas premisas son las siguientes:

- i. Existe una constitución suprema que fija el sistema federal como esquema de gobierno múltiple, y que solo es enmendable bajo el consentimiento de una proporción significativa de las cámaras legislativas o bien por la mayoría regional en un referéndum.⁷
- ii. El tipo de gobierno no determina el tipo de Estado, pero la forma que adopte el Estado sí determina el tipo de gobierno (monárquico, republicano, democrático, representativo, centralizado o descentralizado).⁸
- iii. Existen diversas fuerzas de poder soberano diferentes al poder central.
- iv. Los gobiernos subnacionales declinan ciertas potestades y funciones públicas al gobierno central por no poseer las ventajas de éste.
- v. Cada unidad federada tiene su propio campo de acción jurídico-político, así como la potestad de crear su propia capacidad legislativa.⁹
- vi. Cada unidad asociada al Estado federal se articula en torno al gobierno superior próximo, es decir, los municipios al Estado federado, éste, a su vez, al Estado federal. De forma que, existen dos o más instancias gubernamentales que actúan en el individuo nacional de modo directo.
- vii. El gobierno central regula, coordina y subvenciona a los gobiernos locales, quienes, al mismo tiempo, tienen a su cargo la regulación y provisión local de bienes públicos (Stiglitz, 2000).
- viii. La descentralización, o la división de competencias sobre determinadas materias entre los distintos órdenes de gobierno, preserva la diversidad regional y la gestión autónoma para el fomento social, político y económico.
- ix. Instituye los procedimientos e instituciones para facilitar la resolución de conflictos intergubernamentales y agilizar la colaboración en áreas concurrentes y afines a los órdenes de gobierno.
- x. El federalismo multiplica los centros democráticos de decisión dentro del Estado evitando la polarización del poder en el gobierno federal.
- xi. Existe una cámara parlamentaria integrada por hombres y mujeres que legislan con base a las opiniones e intereses de una jurisdicción, región o provincia.

⁷ De acuerdo con Ronald Watts (2001): «el término federalismo no es descriptivo sino normativo y significa la defensa de un gobierno múltiple, con elementos de gobierno común y de autogobierno regional» (p. 18). En otras palabras, la normatividad con la que nace el federalismo es porque existe una ley suprema que así lo dicta, mientras que es un gobierno múltiple porque la gran unión de política reconoce, acepta y fomenta la participación de los gobiernos subnacionales.

⁸ Al respecto, Burgoa señala que no debe haber confusión entre los términos Estado y gobierno, puesto que «el Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público... y [que] en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad» (Derecho Constitucional Mexicano, 1984, p. 397).

⁹ En el Sistema de Cuentas Nacionales 2008 de la ONU, o SNA por sus siglas en inglés (System of National Accounts) se define a las unidades federadas (o gobiernos estatales) como «institutional units exercising some of the functions of government at a level below that of central government and above that of the governmental institutional units existing at a local level. They are institutional units whose fiscal, legislative and executive authority extends only over the individual “states” into which the country as a whole may be divided» (FMI, ONU, OCDE, BM, y CE. 2009, p. 81).

El cumplimiento de todas estas premisas que dan forma a un Estado federal varía para cada país, debido a que cada Estado compuesto tiene un origen único y característico en su configuración política, territorial e institucional. Sin embargo, resultan útiles como criterios de comparación entre países *sui generis*. En consecuencia, no existe un modelo puro e ideal de federalismo para los Estados compuestos, y se reconoce que cada pacto federal «tiene su propia estructura institucional y sus mecanismos de funcionamiento, tomando en cuenta elementos internos y propios (históricos, geográficos, sociológicos o económicos) que determinan la cultura propia del país».¹⁰ En este sentido Tanzi (2015) precisa que:

Ningún país eligió originalmente ser “unitario” o “federal” sobre la base de una cuidadosa evaluación costo-beneficio de esa elección. Las “federaciones” de hoy en día, incluyendo Argentina, Brasil, México, los Estados Unidos, India y algunos otros, se convirtieron en “federaciones” por razones históricas o políticas, no económicas. (p. 59)

Las mencionadas disciplinas, es decir, la Teoría del Estado, el Derecho Público y la Teoría Económica, identifican cuatro razones por las cuales un Estado compuesto adopta el federalismo. Las primeras tres, según Carbonell (1998), son: i) facilitar la organización política-económica y social de los espacios geográficamente inmensos; ii) asegurar la protección de las unidades menores pero autónomas en una entidad superior; esto es, garantizar la paz interna y los derechos humanos de los residentes del pacto federal; y iii) la necesidad de dividir el poder territorialmente para garantizar la soberanía y el desarrollo de las unidades federadas y los gobiernos locales, esto mediante el reparto de competencias y atribuciones legales. Por su parte, la Teoría Económica proporciona la cuarta razón referente al federalismo fiscal, que sostiene que, dada la existencia de diferentes niveles de gobierno, es necesario «precisar qué nivel debe tener y qué tipo de facultades fiscales con el objetivo de buscar una mayor eficiencia» (Ramírez, 2011, p. 16). En otras palabras, la cuarta razón se refiere a la necesidad de generar un menor costo gubernamental en la recaudación y el ejercicio del gasto público tanto

¹⁰ Cita recuperada por Carbonell (1998) de Tania Groppi (2000) *Rigidità e mutamento costituzionale negli stati federali*, Siena, Universidad de Siena.

para el gobierno federal como para el gobierno local, mediante la asignación y coordinación de las funciones fiscales.

Arriba se describió la forma ineluctable del Estado federal, las características que lo condicionan como un sistema político-económico de gobierno múltiple y descentralizado, así como las razones que justifican la coordinación y cooperación entre cuerpos políticos soberanos y geográficamente determinados. Ahora nos referiremos a los principios del federalismo.¹¹

El primer principio se refiere a la *estructura dual*, el cual supone el reconocimiento de dos o más órdenes de gobierno totalmente autónomos uno de otro, que se asocian en ámbitos de competencia común – o concurrente– para el logro eficiente de una función administrativa, en particular. Esta dualidad no debe entenderse como una subordinación entre gobiernos, sino como una unión cooperativa, basada en la libertad de estos. Al respecto, Guillen (1999) define el principio de dualidad como la conservación de la capacidad propia de reproducción política de las unidades subnacionales, en tanto no están subordinados al gobierno federal. De tal forma que, las relaciones intergubernamentales entre los distintos niveles de gobierno se caracterizan por su independencia y no una subordinación al gobierno superior.

El principio de subsidiariedad, en su connotación política, significa que, a pesar de la existencia de múltiples jurisdicciones autónomas y soberanas, el Estado federal tiene la capacidad para solucionar *per se* sus intereses y problemas. En otras palabras, significa que la autoridad central debe asumir la función de subsidiario para resolver eficientemente las cuestiones o situaciones que en el ámbito local no se pudieron resolver (Peinado, López, Rodríguez y Rivera, 2011).¹² En esta línea, Tortolero (2010) hace la siguiente reflexión:

¹¹ Es importante señalar que un principio, a diferencia de una regla o una ley, es un criterio que prescribe la manera de actuar, el cual puede ser aplicado o no, y orientar la actuación del ente de derecho (el hombre, las instituciones, las empresas, el gobierno) en pos de valores como la justicia, la equidad y la libertad.

¹² De las 11 premisas antes mencionadas, la sexta, la séptima y la novena pueden asociarse a este principio, pues, para dirimir los problemas que localmente no pueden ser resueltos por los gobiernos subnacionales una entidad de mayor envergadura, como el gobierno central, interviene.

En su forma prístina, se entiende entonces que el Estado no debe intervenir a menos que sea necesario. Al trasplantar este principio al ámbito constitucional del reparto de competencias territoriales, la autoridad central debe actuar sí y sólo si las tareas asignadas no pueden ser mejor ejercidas a un nivel territorial más inmediato al gobernado (p. 617)

El principio de competencia o distribución de materias se refiere a las relaciones entre los diversos centros de producción legislativa dentro del Estado federal. Según Miguel Carbonell (1998), este principio permite ordenar las relaciones entre los diversos centros generadores de materia normativa dentro del Estado federal. Textualmente, Carbonell agrega: «Así pues, el principio de competencia crea una división de la capacidad normativa en dos órdenes materiales, uno federal y otro local, y establece una distribución de poder sobre una superficie horizontal» (p.382).

El principio de competencia es de vital importancia para la existencia auténtica del federalismo, pues de cada unidad soberana local emana su propio Derecho positivo (*i.e.*, el conjunto de leyes, normas y reglas) con un campo de aplicación territorialmente delimitado y con materias específicas determinadas por la normatividad jurídica. Entendiendo por competencias, en materia fiscal, todas las relaciones hacendarias entre el gobierno federal y el gobierno estatal en el ejercicio de egresos, ingresos y deuda.

De modo paralelo a los tres principios expuestos, Peinado *et al.*, (2011) reconocen que el federalismo fiscal presenta tres principios adicionales que refuerzan las razones por las cuales se funda el Estado federal. Estos principios son los de: i) solidaridad; ii) eficiencia; y iii) equidad vertical y horizontal. El principio de solidaridad presupone que todos los estados miembros de la federación están unidos estrechamente por un pacto federal que les impulsa a buscar el bien para sus habitantes sin importar en la región que se ubiquen.¹³

¹³ Expresamente, el pacto federal puede definirse como el acuerdo por el cual dos o más territorios independientes se constituyen como un Estado federal y bajo el cual se establece la existencia de dos órdenes de poder: i) el central y ii) el local, ambos con relaciones de cooperación y coordinación. En este sentido, en principio, ninguno subordina al otro (Mendoza, 2015).

El principio de eficiencia se refiere a la capacidad de los gobiernos subnacionales (estatal y municipal) para resolver los problemas que generan las externalidades provocadas por una política local entre jurisdicciones, así como las disparidades entre la capacidad tributaria y recaudatoria de éstas. Por tanto, de acuerdo con Peinado *et al.*, (2011), una política fiscal es eficiente, dentro de una federación con libre mercado, si maneja adecuadamente las externalidades entre jurisdicciones provocadas por una política local, así como si ayuda a contrarrestar las disparidades de recaudación y capacidad tributaria de cada jurisdicción.

Por último, el principio de equidad vertical y horizontal se refiere al trato equitativo y adecuado de los ciudadanos por parte de la política y las instituciones en una economía federal. Peinado *et al.*, (2011) sostienen que se actúa de conformidad con este principio si la política y las instituciones fiscales dan a los ciudadanos “un trato adecuado de desigualdad a los desiguales”, en el caso de la equidad vertical, y de trato igual a los iguales, en el caso de la equidad horizontal.¹⁴ Por su parte, Colmenares (2005) afirma que, el principio de equidad horizontal o correspondencia fiscal establece que, dentro de un mismo orden de gobierno, todo gobierno subnacional debe gozar de una correspondencia entre sus ingresos fiscales y sus obligaciones de gasto asignadas por Ley.

4. Modelos teóricos del federalismo

Como se mencionó arriba, el federalismo, como sistema u organización política del Estado federal, es un acuerdo emanado de la soberanía e independencia de los territorios libres –*v.g.*, comunidades autónomas, provincias, estados federales, cantones, *länders*, etcétera– que busca esencialmente dar seguridad y protección mutua a los miembros de la Unión. Ahora bien, como organización de la administración pública, el federalismo es un mecanismo que limita y distribuye facultades entre las estructuras gubernamentales que surgen del pacto, es decir,

¹⁴ Los términos de equidad vertical y equidad horizontal son utilizados en las finanzas públicas en un contexto de federalismo fiscal, cuando se describe la existencia de diversas posiciones fiscales de los gobiernos locales determinadas por la capacidad de recaudar y la necesidad de garantizar un nivel mínimo de servicios públicos.

limita y distribuye facultades entre la administración pública federal y la administración pública local (Mendoza, 2015).

De acuerdo con Mendoza (2015), el federalismo entendido como organización política, forzosamente, requiere que las entidades autónomas e independientes cedan una parte de su soberanía al poder central, para preservar un orden común entre miembros. Sin embargo, este autor reconoce que es de esperarse que el federalismo administrativo (*i.e.*, el fiscal, el educativo, el ambiental) también otorgue una cesión de poder público a los gobiernos locales, pero al mismo tiempo el poder federal ejerza una mayor coordinación y cooperación intergubernamental (Mendoza, 2015)

Una vez habiendo diferenciados el federalismo como organización política del federalismo como organización de la administración pública, podemos entender los modelos teóricos de federalismo. Según Cárdenas (2004), Doris (2015) y Camargo (2015) existen cuatro modelos teóricos de federalismo: i) el cooperativo; ii) el de ejecución; iii) el dual y iv) el residual. Cabe señalar que Cárdenas (2004) añade dos modelos más: v) el competitivo y vi) el asimétrico. En la Tabla 1 se describen las características de estos modelos teóricos.

Los modelos teóricos no necesariamente son iguales a los sistemas políticos federales, ya que ningún país federal reparte de igual manera y en el mismo grado el poder público. De la misma forma, un modelo federal tampoco es idéntico a otro.

Respecto a las formas en que los sistemas federados reparten el poder público, Watts (2001) distingue diez formas. i) Las *uniones* son entidades que reconocen la diversidad e integridad de las unidades constituyentes, pero no ofrecen posibilidad alguna de crear un gobierno regional autónomo. ii) Las *uniones descentralizadas constitucionalmente* son sistemas unitarios, es decir, centrales que permiten la existencia de unidades subnacionales autónomas funcionalmente, pero son inferiores a la autoridad del gobierno central. iii) Las *federaciones* son entidades constituidas por unidades libres, autónomas y soberanas cada una con sus respectivos gobiernos, así como con capacidad para tratar directamente con los residentes en materia legislativa, administrativa y fiscal. iv) Las *confederaciones* son

unidades políticas que forman un gobierno común para determinados fines de las unidades constituyentes, como son la defensa o la política económica común. Además, los gobiernos miembros de la confederación son más libres y fuertes que los de la federación, debido a que es necesaria la aprobación de todos para determinadas decisiones. El resto de los sistemas son: v) los *estados libres asociados*; vi) los *estados asociados*; vii) los *condominios*; viii) las *ligas*, ix) las *autoridades conjuntas funcionales* y x) los *híbridos* (Watts, 2001).

Tabla 1
Modelos teóricos federales

Modelo federal	Características
Federalismo dual	<ul style="list-style-type: none"> – Propone una distribución igualitaria del poder entre el gobierno nacional (GN) y los subnacionales (GSN). – Cada estado mantiene una soberanía inviolable sobre diferentes materias. Cada nivel de gobierno tiene funciones y competencias claras, definidas y separadas. – Establece que la Unión es una creación de los estados. Sin embargo, el poder federal, al igual que el poder local, es soberano en su ámbito. – La relación entre el GN y los GSN es del tipo tensa más que colaborativa. – La división de los poderes del gobierno es fija a no ser que se modifique la Constitución.
Federalismo cooperativo	<ul style="list-style-type: none"> – Se identifica con la coparticipación de los todos los gobiernos (GN y GSN) en los procesos de financiamiento, diseño, prestación y administración de servicios públicos. – «El principio básico consiste en que los poderes, las funciones y responsabilidades de las entidades del gobierno central, regional y local son poderes, funciones y responsabilidades compartidas» (Cárdenas, 2004, p. 485). – Las competencias y funciones no están repartidas de manera clara, pues los niveles de gobierno son complementarios y el entorno social es dinámico. – Se le ha relacionado con el federalismo centralizado por la intervención de orden federal en competencias y funciones de las administraciones locales. – Régimen federal fundado en la búsqueda de soluciones coordinadas entre los diferentes órdenes de gobierno para resolver problemas comunes.
Federalismo de ejecución	<ul style="list-style-type: none"> – Establece que las facultades de ejecución o, mejor dicho, las funciones ejecutivas del Estado pertenecen a autoridades diferentes de la autora de la ley federal. – La atribución de competencias ejecutivas por leyes federales a los gobiernos subnacionales evita la centralización del poder.
Federalismo residual	<ul style="list-style-type: none"> – Las competencias y atribuciones no asignadas de forma expresa al gobierno federal vía marco normativo se entienden como funciones asignadas a los gobiernos subnacionales.
Federalismo centralizado	<ul style="list-style-type: none"> – Cárdenas (2004) lo describe como el modelo en el que la autoridad central tiene mayor injerencia en la toma de las decisiones, mientras que los gobiernos locales son meros instrumentos administrativos

Fuente: Elaboración propia con información de Cárdenas (2004), Chapoy (2006), Mendoza (2015) y Camargo (2015)

5. Tipología pragmática del federalismo

En oposición a los modelos teóricos referidos en el apartado anterior, Ornelas (2003) propone, con base en el tipo ideal weberiano,¹⁵ dos tipos de federalismos pragmáticos: el federalismo ficción y el nuevo federalismo. Cada una de estas praxis debe considerar los tiempos económicos y políticos de cada Estado-nación, y atender a las ideologías dominantes en los últimos 100 años; esto es, el intervencionismo estatal y el liberalismo económico.

El federalismo clásico o ideal, en el sentido de Weber, es una asociación política voluntaria de varias entidades autónomas y asimétricas cuya fundación tiene como interés lograr objetivos comunes. Su asociación se basa en un pacto constitucional que se sostiene en la distribución de competencias, obligaciones y poderes públicos entre el gobierno nacional representativo y los gobiernos subnacionales asociados; ello sin menoscabo de sus soberanías originarias.

La asociación autónoma y asimétrica es un elemento fundamental en las relaciones intergubernamentales dentro de una federación, pues ello implica que cada unidad federada posee aspectos únicos e inherentes a su territorio, población, economía, cultura e historia (Ornelas, 2003). Entre sus elementos más distintivos sobresalen: i) el respeto a la división de poderes; ii) la no intervención gubernamental en esferas de competencia ajena; iii) el sometimiento natural tanto del gobierno nacional como del subnacional al pacto federal para actuar y legislar de conformidad con él; iv) el respeto a las soberanías locales; y v) la actitud democrata, transparente, social y responsable de las autoridades gubernamentales para con sus ciudadanos. A cerca de esto último, se esperaría tanto desde la ciudadanía como desde los gobiernos local y federal un uso obligado y constante del sistema de monitoreo y evaluación de las políticas públicas, el ejercicio del gasto público, lo mismo que de los servicios públicos.

Cabe señalar que este tipo de federalismo ideal o clásico puede asociarsele

¹⁵ El tipo ideal weberiano es una construcción conceptual sobre un fenómeno, objeto o cuestión de interés que no existe en la realidad, pero es útil porque permite compararse con la realidad empírica, para ubicar similitudes y divergencias con ésta.

con el federalismo dual, y viceversa, pues ambos conceptos son las construcciones abstractas más elaboradas. No obstante ello, es útil tomarlo como punto de referencia para analizar los tipos de federalismo realmente existentes.

En una economía abierta, la primacía de los factores extraeconómicos que caracterizan al federalismo ideal debe complementarse con los de naturaleza económica, esto para asegurar la competencia leal de sus agentes económicos, y para que cada uno de los diferentes órdenes de gobierno aseguren las condiciones legales y materiales que lleven a la política pública y económica a un trato imparcial, equitativo y justo en materia de seguridad laboral, educación, salud, distribución del ingreso, libertad de tránsito y pago de impuestos en relación con sus competidores homólogos. En otras palabras, desde el punto de vista de los agentes económicos privados (*i.e.*, las familias y empresas nacionales), un federalismo económico ideal sería aquél que brinde entre sus jurisdicciones: i) igualdad de oportunidades de trabajo, educación y salud; ii) libertad de tránsito igualitaria sin distinción de sexo, raza, idioma, afiliación política, credo religioso, formación profesional, etcétera; iii) igualdad y derecho de goce de bienes y servicios públicos de calidad; y iv) trato imparcial e igualitario en el pago de las contribuciones para el ejercicio del gasto público de la jurisdicción o gobierno demandante. Sobre esto último, es importante subrayar que, en un federalismo, realmente, auténtico y practicado, los sistemas tributarios local y federal deben estar diseñados sobre la base de la progresividad de los ingresos y la solidaridad con el más rezagado.

Por otro lado, a medida que avanzaba el capitalismo industrial y se configuraba el monopolio como estructura de mercado dominante, en los años posteriores a la Gran Depresión y ante los efectos de la Segunda Guerra Mundial, la organización e influencia de la clase obrera, aunado al interés de los grandes capitalistas industriales por materializar sus grandes producciones en masa, propiciaron que los avances en la construcción de un federalismo clásico liberal se debilitaran. De tal forma que, los arreglos federales en pro de la autonomía local decayeran en desuso para dar lugar a una nueva modalidad de organización social y política conocida como corporativismo estatal. En un sentido amplio, el corporativismo estatal va más allá de la supeditación y el control sobre los

trabajadores, implica también la subordinación y el control de las subunidades territoriales al poder burocrático central, bajo las cuales las elecciones públicas no existen, ya que el régimen de partidos políticos está monopolizado por un partido tradicionalista y autoritario. Así mismo, al interior de los grupos sociales diferenciados tiende a existir un rechazo profundo a la subcultura política basada en la clase, la etnia, la lengua y el regionalismo.¹⁶

Bajo este marco y siguiendo a Fernández (2003), el debilitamiento del federalismo dual y, posteriormente, en las décadas de 1940 y 1950, su transformación y rebasamiento, se explica por las nuevas condiciones económicas de los Estados federales capitalistas que exigían otras formas de intervención estatal. Al respecto Fernández (2003) comenta:

La crisis económica, las necesidades derivadas de la guerra y las transformaciones de las colectividades públicas contribuirían notablemente al abandono del modelo del federalismo dual, que respondía a unas finalidades opuestas... a las nuevas exigencias del intervencionismo económico y social [del Estado]. (p. 15)

Así, el desarrollo del corporativismo estatal durante la segunda mitad del siglo XX desembocara paulatinamente en la subordinación de las entidades políticas subnacionales, y en la transformación del gobierno federal como el único agente capaz y eficiente de responder a las peticiones de los dirigentes sociales y, a la vez, como el mejor agente para mantener a la economía en pleno crecimiento a través de una política fiscal expansiva y centralizada. Sobre estas nuevas condiciones económicas, políticas y sociales emerge el primer federalismo pragmático de la historia, conocido como el federalismo centralizado o el federalismo ficción. No obstante, durante esa praxis federalista, la presunta soberanía de los estados, las provincias o los cantones «pasó a ser un instrumento retórico que, además, se utilizaba poco para no generar ilusiones regionales» (Ornelas, 2003, p. 121).

La legitimidad del régimen centralista era incuestionable en cuanto las condiciones económicas permanecieran y las prerrogativas en materia de seguridad

¹⁶ Para más información consultar *Sobre el concepto de corporativismo: una revisión en el contexto político mexicano actual* [en línea]. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: <https://goo.gl/UzJ1kC>

social continuaran. Además, ante un gobierno federal creciente y sucesivamente más interventor en asuntos socioeconómicos, la asimetría vertical de las relaciones intergubernamentales hizo del Ejecutivo nacional el árbitro y administrador de la riqueza del *Estado federal centralizado*. En México, este episodio estuvo relacionado con el presidencialismo (Carpizo, 1978).¹⁷

Entre 1970 y 1980, se inicia el ocaso del intervencionismo estatal en la economía a nivel internacional. Las causas fueron múltiples tanto del tipo endógeno como del exógeno; sin duda las que más pesaron por sus efectos económicos en el mediano y largo plazo fueron los elevados déficits fiscal y externo, el incremento de la deuda externa, la doble crisis petrolera (1973 y 1979) y la declaración unilateral por parte de los Estados Unidos de Norteamérica de la no convertibilidad del dólar estadounidense por el patrón dólar-oro.

Después de dos décadas (1950-1970) de tasas de crecimiento altas y sostenidas a nivel mundial –sostenidas en el periodo denominado como los “años dorados del capitalismo” por una implementación de políticas económicas de corte keynesiano basadas en una fuerte y amplia intervención del Estado en la economía–, el surgimiento de la recesión acompañada de fuertes presiones inflacionarias fue aprovechada por los teóricos de la corriente monetarista en ascenso, para cuestionar la intervención del Estado en la economía. Este enfoque inspirado en el liberalismo económico influyó en el diseño y la operación de las políticas económicas tendientes a eliminar la participación del Estado en la economía, debido a que sostuvo que el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado era capaz de conducir a la economía al pleno empleo.

Ante la incapacidad del federalismo ficción o federalismo centralizado para

¹⁷ Al respecto, Carpizo (1978) sostiene que el presidencialismo mexicano (1940-1980) fue una distorsión del régimen presidencialista, pues el titular del poder Ejecutivo gravitaba en el centro del sistema político. Éste era el jefe máximo del partido corporativista (*i.e.*, el partido de los obreros, los campesinos y los profesionales); el poder supremo e irrefutable entre la división clásica de John Locke; el Jefe Supremo de las fuerzas armadas y el principal concentrador de recursos económicos de la federación. Esta fortaleza y centralización de poder injustificada del presidente repercutió seriamente en la actitud democrática, transparente y responsable esperada de las autoridades de gobierno. Al grado de convertir en norma común la ausencia de transparencia del ejercicio público del poder, en los tres órdenes de gobierno, y de rendir cuentas a la población.

corregir las fallas del mercado y del Estado *per se*, en la década de 1970 se inicia la etapa del nuevo federalismo. Así, con el ascenso la era neoliberal del capitalismo se expresaba que, los desequilibrios macroeconómicos que registraban tanto los países industrializados como los países en desarrollo habían sido provocados por el intervencionismo económico de los gobiernos nacionales. De modo que, las críticas y presiones político-económicas, para desregular las economías nacionales, condujeron a la eliminación de la participación del gobierno federal en la actividad económica y en la seguridad social.

Es importante señalar que el término *nuevo federalismo* fue concebido más como una propuesta política de Estado que buscaba empoderar a las unidades subnacionales del primer Estado federal, esto es, a los gobiernos locales de los Estados Unidos de Norteamérica, antes que un enfoque teórico. Para Orlansky (1998), los primeros referentes históricos de esta práctica política se encuentran en los mandatos presidenciales de Dwight Eisenhower (1953-1961), Richard Nixon (1969-1974) y Ronald Reagan (1981-1989).¹⁸

La combinación del estancamiento mundial de la economía, la crisis de las deudas soberanas en América Latina y los elevados déficits fiscales que se registraban en la mayoría de los países a nivel mundial, dieron elementos suficientes a economistas neoclásico-monetaristas, como Milton Friedman (1912-2006) y Friedrich von Hayek (1899-1992) para sostener que la reforma de Estado era impostergable, tanto a nivel burocrático como a nivel económico-funcional (Harvey, 2007). Al respecto, Bergucci (2012) afirma que el neoliberalismo se ha caracterizado por ser un propuesta política y económica que «enfatisa la descentralización político-territorial como medio para lograr la descentralización económica, es decir, el capitalismo es compatible con la descentralización [del mercado y el poder público], el federalismo o cualquier forma de Estado semejante» (p. 347).

¹⁸ Al respecto, consultar Orlansky, Dora (1998). *Políticas de descentralización y desintervención estatal*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Durante el periodo que abarca las décadas de 1970-1980, en el marco de la severa recesión de la economía internacional, el incremento de la inflación y el freno en la generación de empleos, esos factores fueron aprovechados por la sociedad de clase media para cuestionar la legitimidad del régimen corporativista. Paralelamente, los gobiernos nacionales, en particular, los de los países en desarrollo, inician a mediados de la década de 1980, bajo la presión de los organismos multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), la aplicación de programas de ajuste estructural y reformas para enfrentar la inestabilidad económico-financiera. Inicialmente estas reformas se centraron en tres áreas: i) la descentralización de la administración pública; ii) el saneamiento de las finanzas públicas, tendientes a alcanzar un equilibrio en éstas; y iii) la apertura del sector comercial externo y la desregulación de los sistemas financieros locales.

Bajo este contexto, podemos sostener que, según el punto de vista con que se analice, el objetivo de fondo del nuevo federalismo es doble. Desde el punto de vista económico, los propósitos son: i) desmontar la arquitectura estatal centralizada del gobierno federal; esto es, eliminar la estructura heredada de los años dorados del capitalismo para dejar en manos de los agentes privados el rumbo de los mercados de bienes, servicios y capitales, ello con el propósito de reducir los déficits presupuestarios; y ii) establecer una corresponsabilidad de obligaciones y derechos del tipo fiscal entre los dos órdenes de gobierno para el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, antes que priorizar el crecimiento económico. Por otra parte, desde el punto de vista político, el nuevo federalismo ha perseguido: i) restaurar la personalidad autónoma de las unidades subnacionales; y ii) reducir el rol interventor del gobierno nacional mediante la minimización institucional que haga efectiva la aplicación de la ley, así como que garantice los derechos de propiedad privada y fomente el libre comercio en el proceso de globalización.

En general, las políticas bajo el nuevo federalismo están orientadas a alcanzar una mayor descentralización del gasto público, una mayor democratización de las políticas públicas y una mayor coordinación entre las instancias gubernamentales de distinto orden de gobierno. Asumiendo que ello conducirá al

fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, la descentralización económica pretende ser un régimen de pesos y contrapesos para evitar el autoritarismo del gobierno federal y el centralismo de los recursos. Sin embargo, es evidente que esos cambios y transformaciones que dieron origen al nuevo federalismo tienen como objetivo prioritario alcanzar la corresponsabilidad de derechos y deberes de los gobiernos subnacionales, una vieja aspiración del federalismo clásico o ideal que fue olvidada por el federalismo corporativista (García, 1996).

En conclusión, los grandes avances del nuevo federalismo ideologizado han generado efectos más devastadores y perjudiciales para los grupos mayoritarios de la sociedad que su antecesor, debido a que, en esta praxis federalista se ha priorizado una política de desmantelamiento del sector público federal, mediante las privatizaciones de las empresas paraestatales, el abandono paulatino de la provisión centralizada de los servicios públicos, como la educación, la salud y el sistema de pensiones; y la desregulación de los mercados de tierra, trabajo, capital y mercancías (Harvey, 2007). Al respecto, Ornelas (2003) argumenta que estos efectos negativos se deben a que: i) se descentralizaron los programas sociales; ii) se redujo el papel regulatorio del gobierno federal; y iii) se disminuyó el aparato burocrático centralizado. Así, durante estos procesos de desregulación y privatización de la economía se ha dejado de lado el principio básico del federalismo clásico centrado en la “unión de pares desiguales”, para convertirse en la “liberalización de pares desiguales”.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO-HISTÓRICO DEL FEDERALISMO FISCAL

En la parte final del capítulo I se hizo referencia a algunos principios adicionales del federalismo que le son propios al federalismo hacendario. En este capítulo se profundizará sobre ellos y la evolución del federalismo fiscal en tanto es una realidad económica teorizada. Además, se mostrará cuán reciente es el estudio de la distribución de las funciones fiscales entre distintos órdenes de gobierno, haciendo, por tanto, a la hacienda pública subnacional un campo abierto e inacabado para su plena comprensión.

1. Conceptualización y naturaleza del federalismo fiscal

Para entender la naturaleza y los objetivos del federalismo fiscal es importante hacer dos precisiones básicas. En primer lugar, el federalismo fiscal es una subdisciplina de las finanzas públicas, la cual está relacionada con el reparto vertical de las funciones y los instrumentos de la hacienda pública entre los distintos niveles de gobierno (Oates, 1999). Concretamente, tiene como objetivo lograr la eficiencia administrativa y económica tanto en la distribución de las funciones como en la asignación de los instrumentos fiscales (impuestos, gasto público y deuda pública) entre el gobierno nacional o central (GN) y los gobiernos subnacionales (GSN).¹⁹

En segundo lugar, siguiendo la argumentación de Chapoy (2006, p.19), el federalismo fiscal es la organización financiera del Estado federal en la que tanto los gobiernos subnacionales como el gobierno nacional tienen facultades para tomar decisiones relativas a: i) la recaudación de recursos y ii) la prestación de servicios públicos, bajo la condición de que «el ejercicio de dicha potestad esté encaminada primordialmente a satisfacer las preferencias de los residentes de cada una de las jurisdicciones en cuyo ámbito espacial se suministran dichos servicios».

¹⁹ En este sentido, Chapoy (2006) considera que la función central del federalismo fiscal es delimitar las atribuciones entre la administración pública federal y la administración local, cuando la *res publica* es competencia del ámbito nacional o es de interés regional y local, respectivamente.

Actualmente, el federalismo fiscal está vinculado a las diferencias socioeconómicas de las unidades federadas, esto es, a las preferencias, necesidades y capacidades productivas de cada territorio federado; a la actuación de los GN y GSN en el ejercicio de sus responsabilidades hacendarias (*i.e.*, la provisión de bienes y servicios públicos, la rendición de cuentas, el esfuerzo fiscal); a la coordinación intergubernamental en la recaudación de recursos tributarios y no tributarios (vía transferencias federales o vía delimitación normativa impositiva), y a la provisión descentralizada de bienes y servicios públicos.

Además, el federalismo fiscal, a diferencia del centralismo fiscal, es el único sistema político, administrativo y hacendario que combina y aprovecha, en un mismo tiempo, las ventajas de los sistemas centralizado y descentralizado, ya que cuando el gobierno federal se hace cargo de la provisión de los bienes y servicios públicos de las distintas comunidades de un país, lo que hace es suministrar bienes no diferenciables, es decir, bienes homogéneos o de un solo tipo.

En la Tabla 1 se presenta un resumen de los distintos puntos de vista sobre cómo se conceptualiza el federalismo fiscal, así como la esencia que subsiste en las definiciones propuestas.

2. Evolución teórico-histórica del federalismo fiscal

En la actualidad se reconoce la existencia de dos corrientes teóricas al interior de la ciencia económica sobre el federalismo fiscal; cada una de ellas surgida en momentos históricos distintos y, por ende, con aportes teóricos y recomendaciones de política económica diferentes. Y, a pesar de que una antecedió a la otra, la concepción formal y científica de la primera generación data de hace no más un siglo. Al respecto Franco y Cristancho (2012) comentan que, antes del fin de la Segunda Guerra Mundial, la hacienda pública era estudiada de manera unitaria, aunque los países eran federales y contenían en su interior múltiples niveles de gobierno y, por tanto, distintas haciendas. En esos años, la teoría de las

finanzas públicas se centraba en el estudio de las finanzas del gobierno central.²⁰ Por tanto, comparada con las aportaciones que hicieron los pensadores y filósofos de la ciencia política en los años previos al previo al siglo XX, sobre el federalismo, la ciencia económica registró un atraso en la comprensión y análisis del federalismo fiscal, lo cual se explica por varias razones históricas inherentes al desarrollo del capitalismo.

Tabla 1
Perspectivas conceptuales del federalismo fiscal

Autor	Definición	Esencia de la definición
Stiglitz (2000)	El federalismo fiscal (FF) es el reparto de las responsabilidades económicas y hacendarias entre la Administración central y el resto de las Administraciones por región o localidad.	Reparto vertical de las responsabilidades hacendarias entre los diferentes niveles de gobierno, es decir, es la distribución tanto de los recursos públicos como de las potestades, facultades y responsabilidades de gasto y recaudación tributaria.
Ramírez (2011)	El FF tiene que ver «con la distribución de los recursos y la captación de los mismos por parte del Estado en sus diferentes niveles de gobierno» (p. 15).	
Oates (1972)	El FF representa un compromiso entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales, en el que cada uno asume las funciones fiscales que mejor puede desempeñar. ²¹	
Amieva-Huerta (2003)	«El federalismo fiscal está basado en la distribución, entre los niveles de gobierno, de las potestades, facultades y responsabilidades en materia de ingresos, gasto y endeudamiento público» (p. 115).	
Cárdenas (2004)	«Arreglo... institucional, en donde existe un reparto vertical o territorial de competencias entre niveles de gobierno, y cada uno de ellos dispone de una soberanía limitada a su ámbito de competencia, [... donde solo los constituyentes tienen el poder] para modificar, eventualmente, los equilibrios, derechos y deberes recíprocos» (págs. 481-482).	

Fuente: Elaboración propia con información de Stiglitz (2000), Ramírez (2011), Oates (1972), Amieva-Huerta (2003) y Cárdenas (2004).

Primeramente, recordemos que, durante los años posteriores a la primera re-

²⁰ Para saber más véase *El federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia*. Medellín: Universidad de Antioquia.

²¹ Oates (1972) se refiere a la «funciones fundamentales del sector público» para señalar lo que ahora se conocen como funciones fiscales. Dichas funciones son: estabilización, distribución del ingreso y asignación de recursos para la producción de bienes públicos.

volución industrial, en la segunda mitad del siglo XVIII y principios del siglo XIX, en el Reino Unido, las principales formas de gobierno eran monárquicos, centralistas y colonialistas. En otras palabras, serán gobiernos contrarios al principio de cooperación y autonomía federal, ya que había un nivel de gobierno central que centralizaba las decisiones sobre las cuestiones del territorio satélite subordinado. En consecuencia, la hacienda pública dominante era la de la metrópoli.

En segundo lugar, durante la primera parte del siglo XIX, acontece una serie de movimientos independentistas a lo largo y ancho del continente americano que una vez consumados dieron origen a la constitución de Estados libres, soberanos y federales. No obstante ello, la influencia de la tradición centralista de la administración hacendaria del imperio colonial en los recién Estados-nación constituidos reprodujo las prácticas de la hacienda única. Asimismo, la extensión de la influencia y el poder de los imperios europeos sobre el continente asiático y, posteriormente, ya en la segunda mitad del siglo XIX, sobre en el continente africano,²² impidió que en esas regiones se transitara hacia formas de haciendas públicas más descentralizadas, debido a que, una vez más, los intereses económicos, políticos y militares que primaban sobre los territorios dominados eran los de los países imperialistas. Así, mientras un parte del mundo estaba transitando por un proceso de emancipación política, paralelamente, otras regiones estaban siendo objeto de un proceso de expansión colonial.

En tercer orden, otro factor que explica el retraso de la ciencia económica sobre el estudio del federalismo fiscal está relacionado con las corrientes de pensamiento económico dominantes que, tanto en la práctica como en la teoría, hasta antes del primer tercio del siglo XX,²³ sostenían que el Estado debía ser el guardián de la paz y el promotor de la seguridad nacional, así como el procurador de la justicia y el ejecutor de la ley, mientras que de la libre competencia de mercado

²² El reparto sistemático del continente africano fue tramado por los principales imperios europeos del último tercio del siglo XIX (v.g. Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Portugal, Alemania) en la histórica Conferencia de Berlín iniciada el 15 de noviembre de 1884 y terminada el 26 de febrero de 1886.

²³ Al respecto, José Lasa (1997) afirma que «el modelo que sirvió de base para las recomendaciones de finanzas públicas hasta la década de los años veinte... era una mezcla de las principales ideas de los clásicos... con los principios marginalistas desarrollados por economistas ingleses y austriacos» (p. 15).

afirmaban que era el mejor mecanismo de asignación y distribución de los recursos, entre ellos la riqueza y la renta. La financiación del gasto gubernamental vía impuestos o vía deuda, en todo caso, era visto como una exacción del gobierno central sobre la riqueza de los agentes económicos y, en particular, un lastre para el proceso de acumulación de capital.

En cuarto lugar, un factor importante, y quizás clave para explicar el atraso de la ciencia económica para abordar el problema del federalismo fiscal, fue la ausencia de crisis económicas de dimensiones internacionales. Dado que la teoría aún no era puesta a prueba en momentos de crisis, el pensamiento económico dominante aseguraba que el mercado se autorregulaba y que la acción racional sumada de todos los individuos conducía al máximo bienestar social. Sin embargo, la Gran Depresión de 1929 mostró que la hipótesis de la autorregulación del mercado no se cumple.

La evidencia empírica demostró que la racionalidad de los individuos tiene límites debido a la existencia de incertidumbre y los problemas de asimetría de la información y de acceso a ésta. Estas inconsistencias del enfoque teórico económico dominante y las fallas de los mercados dieron origen al enfoque de Keynes, que sostiene que la intervención del Estado en la economía es necesaria para asegurar el crecimiento económico con distribución del ingreso, lo cual implica que el crecimiento del producto esté acompañado del crecimiento del empleo. Además, se hizo evidente que no solo el desarrollo económico, sino también el desarrollo social y político de un país es responsabilidad del Estado, y más concretamente del gobierno.

El cambio de paradigma tanto de la teoría económica dominante como el de la concepción del Estado, provocó el replanteamiento de la hacienda pública en los Estados federales. Aunque la verdadera transformación científica ocurrirá después de la Segunda Guerra Mundial, cuando, por un lado, el Estado se vuelve el gran agente benefactor en la mayoría de los países occidentales y, por el otro, cuando los gobiernos subnacionales adquieren su naturaleza de autónomos y federados.

La última razón de este atraso teórico en la ciencia económica sobre el estu-

dio del federalismo fiscal se debió a dos acontecimientos importantes relacionados a la edad de oro del capitalismo. i) La praxis keynesiana iniciada, y luego generalizada en los años posteriores a los efectos negativos de la Gran Depresión. La intervención del Estado en la economía fue expandiéndose tanto en el mercado de bienes y servicios como el de capital y trabajo, con el objetivo de corregir sus fallas y asegurar la estabilidad macroeconómica, acompañada de una justa redistribución del ingreso vía programas sociales de bienestar universal. ii) La aceptación del Estado de bienestar posbélico en las economías capitalistas más desarrolladas en la década de 1940 del siglo XX. Los efectos combinados de estos dos elementos explican porque en la década de 1950 del siglo XX, la teoría del federalismo fiscal había alcanzado un interés menor para los países federales.²⁴

De acuerdo con Letelier (1993), la importancia del federalismo fiscal a nivel teórico es resultado de la evolución histórica del Estado en las economías occidentales. No obstante, la rápida y mayor participación relativa del gobierno central en la esfera económica a lo largo de las décadas de 1950 y 1960, se fue revirtiendo a partir de finales de la década de 1970, cuando la intervención del Estado en la economía fue objeto de fuertes críticas por parte del enfoque económico convencional, en particular del enfoque monetarista. Según este autor, a ello contribuyeron factores económicos y políticos relacionados con la excesiva intervención estatal y los problemas de ineficiencia derivados de la misma.

Este retraso histórico cometido por la ciencia económica en materia de federalismo fiscal, en particular en los países en desarrollo, estará presente hasta finales de la década de 1960, pues, el proceso relativamente rápido de descentralización del Estado en dichos países se inició en la década de los 1970. Por otro lado, si bien la Gran depresión económica demostró que la presencia del Estado en la economía era necesaria para regular las fuerzas del mercado, dado que éste fallaba para lograr la estabilidad macroeconómica y la distribución del

²⁴ Al respecto, Tanzi (2015) argumenta que «cuando, en 1959, Richard Musgrave publicó su influyente y trascendental libro, *The Theory of Public Finance* (Teoría de las Finanzas Públicas), de 628 páginas... solo dedicó tres páginas (páginas 179-182) a lo que llamaba “finanzas multilaterales”. Para él, el federalismo fiscal era un tópico de importancia marginal que no merecía más del 0.5% del espacio de su libro» (p. 53).

ingreso, la oposición a dicha intervención fue ganando dominio con el argumento de que el Estado central obeso también podía fallar en la asignación eficiente y la provisión de bienes y servicios públicos en todo el territorio. Así que, según Letelier (1993), las ineficiencias introducidas por una excesiva intervención estatal explican el retroceso del Estado benefactor y la descentralización fiscal.

En conjunto, los cinco factores planteados explican las causas del por qué la teoría económica del federalismo fiscal surge hasta la década de 1970 del siglo XX, y cómo la construcción de ésta retomó aportaciones de teorías elaboradas en la década de 1950, para culminar con el teorema de la descentralización de Oates en 1972. A este respecto, Ayala (2001) sostiene que:

El federalismo fiscal se apoya en distintas teorías que forman parte de la economía pública. Entre las principales destacan: la teoría de los bienes públicos, en particular, la teoría de los bienes públicos locales y el modelo de Tiebout son una referencia en el estudio de los problemas relacionados con la provisión de dichos bienes por parte del gobierno federal y de los gobiernos locales. Busca responder, entre otras cosas: ¿Qué nivel de gobierno es más eficiente en la provisión de bienes y servicios públicos? ¿La provisión debe ser descentralizada (gobiernos locales) o centralizada (gobierno federal)? ¿Cuál nivel de gobierno mejora la equidad en la provisión de bienes públicos? (p. 349)

Acerca de esto último, Bird (1999), bajo otro enfoque, afirma que la teoría tradicional de federalismo fiscal se refiere al reparto de funciones fiscales entre los múltiples órdenes de gobierno, antes que una discusión sobre bienes públicos nacionales o locales.

3. La primera generación de estudios sobre el federalismo fiscal

Los primeros aportes sobre el federalismo fiscal los hizo Paul Samuelson (1915-2009), Charles Tiebout (1924-1968), Richard Musgrave (1910-2007), James McGill Buchanan (1919-2013) y Wallace Oates (1937-2015). Respecto a esta primera generación de estudiosos del federalismo fiscal, Tanzi (2015), Qian y Weingast (1997), señalan que, previamente a ellos, en los primeros escritos de Hayek (1899-1992) ya se encontraban dos elementos que los economistas estadounidenses años después retomarían en sus teorías sobre bienes públicos

locales y descentralización fiscal. El primero de estos elementos hacía referencia a que cualquier estructura federal eficaz limitaba el poder del gobierno central, restringía «presumiblemente» la planificación central y promovía el crecimiento económico. Por su parte, el segundo principio sugería que los gobiernos locales tomaban mejores decisiones porque disponían de mejor información que el gobierno nacional sobre las condiciones y preferencias de sus votantes.

En general, los teóricos que conformaron esta primera generación de estudios sostenían que la intervención del gobierno federal era natural y lógica cuando existían fallas de mercado, debido a que este gobierno contaba con mayor capacidad para resolver la falla nacional o local que los gobiernos subnacionales creaban o no. Por otro lado, fueron estos estudiosos los que desarrollan la división de las funciones fiscales de acuerdo con el orden de gobierno. Así mismo, esta primera generación, en sus investigaciones, distinguió entre fallas de mercado y deficiencias administrativas del gobierno, y de éstas cuáles eran imputables a los gobiernos federales y cuáles a los gobiernos subnacionales.

Por otra parte, la segunda generación de estudios sobre el federalismo fiscal incluye una revisión de la teoría tradicional del federalismo fiscal aportada por los estudiosos de la primera generación, en el marco de los resultados de los procesos de descentralización en los diversos países y regiones del mundo (Hernández, 2015). Las aportaciones de esta generación son un complemento de la primera, con la introducción de la tesis nueva de que el desempeño de los gobiernos subnacionales son el resultado de incentivos y responsabilidades fiscales, tales como la autonomía hacendaria y la transparencia en el ejercicio del gasto público local.

3.1. La teoría de los bienes públicos

Un bien o servicio público es aquel que es suministrado por los diferentes órdenes de gobierno a través de sus organismos nacionales, regionales y locales, respectivamente. Algunos de estos bienes y servicios son: la defensa nacional, la educación, la seguridad pública, la vivienda, el alumbrado, el alcantarillado, la seguridad social, el sistema de energía eléctrica y el de salud. Estos bienes se

distinguen de los privados por dos principios: el principio de no exclusión y el principio de indivisibilidad o no rivalidad.

El principio de no rivalidad implica que el consumo de un agente nacional no rivaliza, reduce o impide el consumo de otro connacional, o sea, todos los ciudadanos tienen derecho a consumir y disfrutar de los bienes públicos sin que su dotación de consumo se vea mermada por otro consumidor. Por su parte, el principio de indivisibilidad supone que ningún consumidor está excluido de los beneficios que el gobierno provee a través de los bienes públicos (Stiglitz, 2000).

Otra distinción de los bienes públicos es la división entre nacionales y locales.²⁵ Esta clasificación responde a los interrogantes de cuántos y quiénes territorialmente se benefician, y simultáneamente qué orden de gobierno es el proveedor. Por consiguiente, un bien público nacional es aquel que beneficia a todos los ciudadanos de un país y que es suministrado por el gobierno central. En cambio, un bien público local beneficia solo a los residentes de una jurisdicción determinada, aunque no necesariamente es provisto por el gobierno local, ya que el gobierno nacional puede intervenir mediante varios mecanismos económicos y financieros para asegurar la provisión de estos bienes. No obstante esto último, según Tiebout (1956), la responsabilidad de proveer los bienes públicos locales debe ser de los gobiernos subnacionales.

La teoría moderna de los bienes públicos se sostiene en buena parte en las aportaciones de Musgrave (1939), quien a su vez retoma en sus análisis de la hacienda pública tesis centrales del análisis de Wicksell y Lindhal sobre la provisión de los bienes colectivos en equilibrio parcial. Así mismo, Musgrave retoma aportaciones de Samuelson (1954, 1955) sobre su modelo de provisión de bienes tanto privados como públicos en términos del equilibrio general (Braña, 2004).

Retomando a Braña (2004), los principales supuestos explícitos en la teoría de los bienes públicos son los siguientes. i) El Estado conoce la función de bienestar

²⁵ La teoría de los bienes públicos también reconoce los bienes públicos internacionales, que son los bienes que benefician a “toda” la población mundial, como es la preservación de la atmósfera y los océanos, la seguridad internacional, el conocimiento, la estabilidad económica internacional (Stiglitz, 2000).

social, ya que es el planificador omnisciente porque, entre otras ventajas, dispone de toda la información de sus gobernados. ii) Todos los individuos evalúan sus necesidades de forma individual y personal, es decir, se comportan como *homo economicus* maximizadores. iii) La suma agregada de las necesidades y las utilidades individuales marginales del consumo de bienes públicos es igual a la función de bienestar social. iv) Los impuestos son el principal financiamiento de los bienes públicos; y v) dado que no hay una voluntad ciudadana natural de contribuir al gasto público, las preferencias de los bienes públicos se revelan a través de los procesos de votación o elección pública (Silva, *et al.*, 2008).

Un aspecto importante del federalismo fiscal lo constituye el problema del *polizón* o viajero gratuito, que en la literatura anglosajona se le conoce como *the free rider problem*. Este problema hace referencia a la situación en la que el consumidor se muestra renuente a pagar la provisión de los bienes y servicios públicos, en virtud de que sabe que no será excluido de los beneficios ni apartado de la dotación a la que pueda acceder. Al respecto, Stiglitz (2000) argumenta que, ante la renuencia de los ciudadanos a contribuir voluntariamente al financiamiento de la provisión, el Estado obliga a todos los beneficiarios al pago de impuestos.

3.2. Las contribuciones de Tiebout

Las deducciones teóricas que hizo la primera generación de estudiosos sobre el federalismo fiscal del artículo de Tiebout publicado en 1956, y cuyo título es *A pure theory of local expenditures*, dio origen a la denominada Hipótesis de Tiebout. En dicho artículo Tiebout plantea la necesidad de encontrar un método que permita determinar el nivel de gasto óptimo en bienes públicos locales, que refleje de forma fiel y real las preferencias de la población local.

En el mencionado artículo Tiebout plantea los siguientes postulados: i) la provisión y el consumo de bienes públicos locales de una determinada jurisdicción beneficia a otros residentes de jurisdicciones distintas, es decir, los bienes públicos

locales producen economías externas;²⁶ ii) el patrón *revenue-expenditure* o ingreso-gasto público para la provisión de bienes públicos locales se ajusta cuando las preferencias de los *consumer-voters* son conocidas por el gobierno. Es decir, los gustos y las demandas conocidas de los consumidores-votantes determinan el comportamiento de la administración local;²⁷ iii) el proceso político refleja de manera insatisfactoria las preferencias de los consumidores-votantes; por tanto, ningún voto está completo en un sistema federal si el consumidor no analiza su residencia tradicional o su migración; y iv) los consumidores-votantes tienen incentivos para moverse a las jurisdicciones con mejores dotaciones de bienes y servicios públicos, dado que el patrón *revenue-expenditure* se ajusta a sus preferencias.

Bajo este marco analítico surge la hipótesis de Tiebout, la cual sostiene que, en un sistema federal, donde todos los consumidores-votantes tienen la libertad de moverse de una jurisdicción a otra hasta encontrar el mejor paquete de impuestos-subsidios y servicios públicos más cercano a sus preferencias, la eficiencia económica del gasto público local es el resultado de la competencia entre jurisdicciones y de la movilidad de los votantes (Tanzi, 2015). Por otra parte, Stiglitz haciendo una analogía entre la competencia de mercado y la competencia interjurisdiccional menciona que la migración interjurisdiccional: «transmite a los políticos locales esencialmente el mismo tipo de señal que el mercado transmite al director de una empresa (una empresa que no suministre una mercancía que guste a la gente verá que disminuyen sus ventas; una empresa que acierte verá que aumentan)» (2000, p. 656).

El cumplimiento de la hipótesis de Tiebout dependerá del cumplimiento de los siguientes seis supuestos: i) existe libre movilidad interjurisdiccional de factores

²⁶ Alfred Marshall (1842-1924) fue el primero en utilizar los términos de economías y deseconomías externas en su obra cumbre *Principles of Economics* (1890). Si bien Marshall utiliza estos términos en el estudio de los beneficios y progresos que una empresa y/o industria puede provocar sobre un sector y/o distrito industrial, la idea es análoga a los beneficios que una política pública local puede ocasionar en las jurisdicciones vecinas a la de su implementación. En este sentido, el término economía externa utilizado por Tiebout, en el marco de la economía de bienestar, es una situación en la que más de un individuo, empresa o familia se beneficia de una acción privada o pública sin importar su lugar de residencia.

²⁷ Con este principio Tiebout rompe con el supuesto implícito defendido por Samuelson, el cual sostiene que «las decisiones de asignación de gastos públicos son necesariamente tomadas a nivel del gobierno central» (Letelier, 1993, p. 206).

productivos, en particular del factor trabajo; ii) el proceso político, así como el voto, es una imagen fidedigna de las preferencias de los votantes; iii) existe un número limitado de jurisdicciones donde el votante móvil decide donde residir por los beneficios colectivos que obtiene; iv) los consumidores-votantes conocen plenamente los patrones de ingreso-egreso de las todas las administraciones locales; v) ningún votante se mueve por cuestiones no fiscales o nada relacionadas con los servicios públicos (*i.e.*, por cuestiones de trabajo o mejores ingresos); y vi) no hay economías externas.

De acuerdo con Letelier (1993), ninguna referencia al modelo de Tiebout puede estar completa sin mencionar el aporte de Buchanan (1965, 1980), Hirschman (1970) y Oates (1972). La principal aportación de Buchanan (1965) es la teoría económica de bienes públicos impuros, conocida como la teoría de los clubes. El objetivo de esta teoría es determinar el tamaño óptimo del club que maximice el beneficio colectivo del grupo, bajo dos supuestos: i) la adhesión al club es voluntaria, pero costosa tanto en términos monetarios como de congestión, es decir, entre mayores miembros menores beneficios, y ii) los beneficios colectivos solo pertenecen a los miembros y, por ende, los ajenos a él quedan excluidos (Camelo, 2009).

En un ensayo posterior, Brennan y Buchanan (1980) sostienen que la descentralización fiscal persigue limitar las tendencias expansivas y centralistas del gobierno federal. Limitando así, el carácter monopólico del Estado federal sobre las fuentes de recursos y los programas o ejercicios de egresos. La solución del modelo Brennan-Buchanan retoma el mecanismo de competencia advertido por Tiebout en 1956, en el que las administraciones públicas locales compiten como si fueran empresas. Esta hipótesis es conocida hoy día como la hipótesis de Leviathan.²⁸

Por su parte Hirschman (1970) sugiere un mecanismo totalmente distinto de revelación de preferencias por bienes públicos al de Tiebout, es decir, el de votar con los pies, y al de Buchanan, esto es, pagar una cuota de admisión para ser

²⁸ Para conocer más sobre la hipótesis de Leviathan consultar Brennan, D. and Buchanan, J. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Consitution*. Cambridge University Press, Cambridge.

aceptado en el club. Según Hirschman, la existencia de un mecanismo de expulsión voluntaria y de rendición de cuentas por parte de los ciudadanos hacia el gobierno local regula la provisión del bien o servicio público. En el caso de la expulsión voluntaria, los consumidores deciden si continúan consumiendo de un proveedor en particular y, en consecuencia, la suma de las decisiones de los consumidores decide qué proveedor es castigado y cuál premiado. Por el contrario, en el caso de rendición de cuentas, los consumidores bien pueden agruparse en una asociación o grupo social que exija al Estado la creación de políticas, regulaciones e instituciones en favor de los deseos colectivos, o bien a través de la demanda social (o la expresión oral colectiva) para que se ejerza un control social sobre los proveedores ineficientes (Camelo, 2009). Para que se presenten ambos mecanismo, expulsión voluntaria y rendición de cuentas es necesario que, primeramente, exista más de un proveedor de bienes y servicios públicos y, en segundo lugar, que la provisión sea competitiva y sin fines económicos, sino políticos.

3.3. El Teorema de la descentralización fiscal de Oates

El Teorema de la descentralización fiscal planteado por Wallace Oates en su obra *Fiscal Federalism* (1972) es el paradigma teórico más desarrollado de la primera generación de estudios sobre federalismo fiscal. De acuerdo con Oates, la ejecución de la función fiscal de asignación dentro de un sistema federal es una responsabilidad que el gobierno subnacional debe ejercer, ya que se encuentra en una mejor posición tanto de información como de operación. Al respecto, Oates (1972) argumenta que los gobiernos subnacionales disponen de un mayor conocimiento e información sobre las necesidades y preferencias de su territorio administrativo. Además, la cercanía que tienen con sus votantes les permite conocer de mejor forma asuntos relacionados con su comunidad y, por tanto, obrar con mayor responsabilidad social.

En este punto la argumentación de Oates se sostiene en una doble razón, y no solo en una, como lo sostenían Tiebout, Buchanan y Hirschman. En primer lugar, porque la descentralización del gasto público maximiza los beneficios sociales de

los residentes. En segundo lugar, porque la descentralización canaliza la inversión pública hacia áreas de crecimiento económico de modo eficiente, es decir, con inversiones de máxima utilidad y bajos costos (Letelier, 1993).

El Teorema de la descentralización fiscal sostiene que la provisión descentralizada de bienes públicos será más eficiente sí y solo sí se cumplen las siguientes condiciones: i) los costos de provisión descentralizada son iguales o menores a los de provisión centralizada, y ii) los gobiernos locales se determinan a hacerlo en niveles de output Pareto-eficientes y no esperan a que el gobierno central decida proveerlos en un nivel específico y uniforme para todas las jurisdicciones (Oates, 1972). En otras palabras, el teorema de la descentralización fiscal sostiene que cualquier provisión de bienes públicos descentralizados es tan o más eficiente que la provisión centralizada y homogénea del gobierno federal, siempre y cuando el consumo de los residentes sea de igual forma eficiente, en el sentido de Pareto.

En un ensayo más reciente, Oates (2006) sostiene que el teorema de la descentralización fiscal establece las condiciones suficientes para la provisión descentralizada de bienes públicos, y que ésta es preferible a la determinación centralizada de los mismos por parte del gobierno central. Sin embargo, el cumplimiento estricto del teorema implica el cumplimiento de los siguientes supuestos. Primero, la descentralización fiscal no ocasiona economías externas, esto es, todos los beneficios vía descentralización son internalizados. Sobre esto último, Oates (2006) afirma que «el teorema asume que los beneficios del consumo de los bienes públicos están limitados para aquellos individuos dentro de una jurisdicción donde son provistos. [En consecuencia], no hay efectos de derrame inter-jurisdiccional asociados con estos bienes» (pp. 4-5).

Segundo, no existe libre movilidad de factores productivos entre jurisdicciones; en particular del factor trabajo, el cual podría verse incentivado por los cambios en los parámetros fiscales (impuestos, bienes públicos, etc.). Ello es contrario a lo planteado por Tiebout (1956), ya que para Oates el voto móvil o el *modelo de votar con los pies* no es el mecanismo que hace eficiente al gasto público local, sino el conocimiento aplicado que posee las administraciones públicas locales

de sus jurisdicciones. Tercero, vinculado con el anterior supuesto, postula la existencia de asimetrías de la información entre las administraciones públicas de los diferentes órdenes de gobierno, pero al mismo tiempo existe un trato de igualdad nacional del gobierno central hacia las unidades federadas.

Otros elementos relacionados con la descentralización fiscal, como la naturaleza del bien público, resultan irrelevantes para el teorema, porque lo fundamental para éste es que «el costo de proporcionar un determinado nivel de producción en una jurisdicción particular sea el mismo, sin importar que el proveedor sea el gobierno central o el local» (Oates, 2006, p. vii). De la misma forma, el supuesto de la no existencia de economía de escala por parte del gobierno central refuerza la ventaja de la provisión de los bienes públicos en favor de los gobiernos locales. De no ser así; entonces, sería preferible una provisión centralizada.

Por último, siguiendo la argumentación de Oates (2006), la descentralización fiscal tiene cuatro elementos que la vuelven preferible a la centralización. Estos elementos son:

- i. *La adaptabilidad del gobierno.* Los gobiernos locales están en posición de adaptar sus producciones y provisiones de servicios públicos acordes a las preferencias y circunstancias particulares de sus votantes.
- ii. *La libertad de tránsito.*²⁹ Los electores pueden desplazarse de jurisdicciones con el fin de aumentar sus beneficios por la descentralización de servicios públicos.
- iii. *La competencia subnacional.* Los niveles de gobierno descentralizados compiten por la provisión de servicios públicos eficientes y, por tanto, los residentes e inmigrantes son los que resultan favorecidos por la competencia inter-jurisdiccional.
- iv. *La innovación.* La descentralización anima la experimentación e innovación dentro de las jurisdicciones individuales para adoptar nuevos enfoques de política pública.

²⁹ Aunque Oates limita su teorema al afirmar que no hay libre movilidad de personas, reconoce que su supuesto en la vida real es difícil que se cumpla. Sobre esto, hacía el siguiente comentario: «esta condición es un poco más fuerte de lo necesario» (2006, p. vii). De ahí que reconociera las bondades del modelo de Tiebout.

4. La segunda generación del federalismo fiscal

A diferencia de la primera generación, las fuentes de interpretación y de referencia de la segunda generación del federalismo fiscal fueron más amplias, pues, no solo abarcaron la Teoría Económica y Política, sino también la disciplina administrativa. Según Oates (2005), dos son las fuentes básicas de la nueva teoría. La primera proviene de los avances de la escuela de la Elección Pública y la Economía Política, las cuales centran su atención en la función de maximización de los objetivos tanto de los votantes como de los servidores públicos en los procesos políticos. Respecto a esto último, los estudios de la segunda generación del federalismo fiscal se desligan de los supuestos de que: i) cualquier funcionario de gobierno busca voluntariamente el bien común; y ii) tanto el gobierno central como los gobiernos subnacionales son benevolentes. Por el contrario, asumen la hipótesis de que son los incentivos los que los mueven a comportarse de determinada forma.

La segunda fuente de interpretación la constituye la teoría de la organización industrial, la microeconomía y la nueva teoría de las compañías. De estos enfoques toma algunos supuestos, como la información asimétrica de los agentes económicos, los juegos cooperativos y los incentivos institucionales.

Según Weingast (2009), las teorías de la primera generación del federalismo fiscal fueron aportes de carácter normativo sobre el Estado federal; por ejemplo, sobre cómo y por qué el Estado debe ser benevolente y enérgico en maximizar el bienestar de sus ciudadanos. Por el contrario, las aportaciones de la segunda generación, ante las deficiencias de las explicaciones aportadas por la primera generación, asume un análisis más positivista sobre cómo realmente funcionan las instituciones y el proceso de descentralización en los países industrializados y en vías de desarrollo.

Así mismo, la primera generación asumió implícitamente que la descentralización fiscal era promovida y ejecutada por funcionarios responsables, expertos y sabedores de la situación económica, social y política de su jurisdicción administrativa, pero, además, supuso que eran administradores comprometidos con

el interés público de sus votantes y que, por lo tanto, no podían ser individuos corruptos e incompetentes. No había cabida, entonces, para las ineficiencias si esta condición se cumplía, ya que explícitamente afirmaba que la descentralización fiscal estaba soportada por un arreglo institucional que aseguraba a los gobiernos subnacionales la autonomía y la capacidad de atender sus problemas e intereses en función de su realidad.

Tabla 2
Aspectos teóricos y empíricos que no contempló la
Primera Generación de estudios sobre el Federalismo Fiscal (PGFF)

- Con el progreso técnico y científico de las tecnologías de la comunicación e información (TIC), el argumento de que las administraciones locales conocen mejor las preferencias y necesidades de los ciudadanos de una jurisdicción en específico deja de ser convincente en un pacto federal (Tanzi, 2015).
- El proceso de globalización económica; financiera, comercial y tecnológica ha tensado las relaciones intergubernamentales pactadas en los arreglos federales, pues, ahora, temas como la seguridad mundial, la pobreza, los problemas ambientales y el rezago educativo son cuestiones pendientes del ámbito internacional, que no necesariamente se delimitan a un espacio geográfico.
- La conducta del servidor público fue ignorada, así como los incentivos bajo los cuales podría comportarse tal como la teoría prescribía. Esto se debe a que supusieron implícitamente que cualquier agente público gubernamental perseguía la preservación de los mercados y la provisión de bienes públicos locales (Qian y Weingast, 1997).
- Los hombres no actúan por benevolencia, sino por incentivos (Qian y Weingast, 1997).
- El debilitamiento institucional no fue contemplado y el sistema de transferencias fue sobrevalorado.
- No contempló que la descentralización fiscal mal empleada llevará a la inestabilidad macroeconómica, solo advirtió las bondades del sistema (Hernández, 2015).³⁰
- Los procesos de descentralización, tanto en los países industrializados como en vías de desarrollo, responden más cuestiones políticas e históricas que a cuestiones de eficiencia económica tal como plantea la PGFF (Hernández, 2015).
- La baja efectividad de las transferencias por la falta de monitoreo y condiciones sobre uso, así como un descuido de las instituciones que exijan rendición de cuentas (Hernández, 2015).

Fuente: Elaboración propia con información de Tanzi (2015), Qian y Weingast (1997) y Hernández (2015).

La hipótesis que sí asumió explícitamente el enfoque de la segunda generación fue la que sostiene que las funciones de estabilización macroeconómica y de redistribución del ingreso eran competencias del gobierno central, ya que la capacidad de influencia del gobierno local (estatal/provincial y municipal) en variables como el empleo, el ingreso y los precios es de alcance local y no nacional. De la misma forma, aceptó que los gobiernos subnacionales son más eficientes en

³⁰ En este punto, Hernández (2015) señala que la descentralización ocasionó crisis fiscales en algunos países como México, Chile, Argentina, Brasil, Costa Rica y Colombia, debido a la debilidad de las instituciones en el sistema federal, el sistema político corrupto y la ausencia o mal diseño de los mercados (principalmente, el crediticio).

la prestación de bienes públicos delimitada a su jurisdicción o a su población votante geográficamente ubicada en un espacio local. Ello se debe a que las administraciones públicas locales cuentan con la ventaja de la información sobre las circunstancias de su población votante.

En general, si consideramos los supuestos e hipótesis asumidos por las teorías elaboradas por los teóricos de la segunda generación sobre el federalismo fiscal, notaremos que estas construyen una teoría más realista y completa sobre la descentralización fiscal. En la Tabla 2 se presenta un resumen de los aspectos teóricos y empíricos que la primera generación del federalismo fiscal no contempló en su formulación teórica.

5. El modelo de los compromisos e incentivos institucionales

El modelo de los incentivos y compromisos institucionales fue desarrollado por Qian y Weingast (1997) como una respuesta a los vacíos e inconsistencias de la teoría tradicional del federalismo fiscal.³¹ De acuerdo con estos autores, los trabajos de la primera generación no contemplaron los compromisos e incentivos institucionales que llevan al servidor público local a actuar como catalizador del crecimiento económico y, al mismo tiempo como promotor del desarrollo y bienestar social. La competencia jurisdiccional junto con el problema de la depredación del gobierno central en áreas de incumbencia local son los dos incentivos más poderosos que obligan a los gobiernos subnacionales a proteger su autonomía hacendaria y administrativa.

Los gobiernos subnacionales, al igual que el gobierno central, también tiene compromisos, a saber: el social, el económico y el hacendario. El compromiso social consiste en proveer niveles óptimos de bienes públicos en su esfera de competencia.³² El compromiso económico exige que los gobiernos nacionales y el

³¹ De hecho, Qian y Weingast (1997, p. 91) presentan su ensayo afirmando que: “We appeal to the theory of the firm to address a range of problems in federal systems ignored by traditional theories” como un esbozo de una nueva teoría del federalismo que complementa los enfoques tradicionales en cuanto al problema de los incentivos y las instituciones.

³² Se sobreentiende que este compromiso es una consecuencia de los otros dos. Al respecto, se sostiene que «no hay ninguna razón natural para que los funcionarios políticos promover los

gobierno nacional o central establezcan reglas claras de juegos para todos los participantes, especialmente para los productores, ya que ante cualquier crisis que tengan sólo ellos serán responsables de sus fracasos. El compromiso hacendario se refiere a la gestión y administración responsable del ingreso público local, manteniéndola cercana a la disciplina fiscal, es decir, que el gobierno no gaste más de lo que tiene, sino que se restrinja a lo que posee.

El mecanismo para que se cumpla tanto los incentivos como los compromisos institucionales, es la descentralización de la información efectiva y la asignación de autoridad,³³ pues en la medida que el gobierno central disponga de menos información y autoridad en determinadas áreas, aumentará la credibilidad del sistema federal que busca proteger los derechos económicos y los mercados (Qian y Weingast, 1997). De modo que, las instituciones *federalistas* impulsan a los gobiernos locales a que generen su propio esquema de financiamiento y crecimiento económico. No obstante eso, ambos autores reconocen que el poder presupuestario de los gobiernos locales es limitado en lo referente a financiamiento vía deuda y emisión de dinero, debido a que no tienen una relación directa con el Banco Central. Ello excluye a los gobiernos subnacionales de la creación de su propio dinero, así como para colocar deuda a tasas preferenciales, tal como lo hace el gobierno central (Qian y Weingast, 1997).

Estas limitaciones de financiamiento colocan a los gobiernos subnacionales en condiciones de fuertes restricciones presupuestarias. Una restricción presupuestaria dura o fuerte, en contraste con una blanda, implica que cualquier agente económico (consumidor, productor y gobierno) gasta responsablemente lo que tiene (ingresos propios más ingresos ajenos, es decir, deuda, crédito) en aras de obtener ganancias en el transcurso del corto, mediano y largo plazo. De forma que, la limitada capacidad de gasto (o escasez de recursos) incentiva al poseedor

intereses de los ciudadanos... [Pero] las políticas institucionales apropiadas alinean los incentivos de los funcionarios políticos y el bienestar de los ciudadanos» (1997, p. 84).

³³ Es muy probable que Qian y Weingast (1997) utilicen el término *allocation of authority* para referirse a la autorización que tienen los gobiernos subnacionales para incurrir en gastos y obligaciones de un monto determinado después del equilibrio fiscal, pues el mismo es utilizado cuando se refieren al presupuesto adicional que llegan a tener los gobiernos locales de China.

a actuar de manera racional.

Una restricción presupuestaria blanda,³⁴ en el ámbito del federalismo fiscal, se refiere a las situaciones donde los gobiernos centrales actúan como rescatista, prestamista o banquero de última instancia de los gobiernos subnacionales, en el caso de que éstos presenten problemas de financiamiento para cumplir con sus obligaciones. Al respecto, Barcelata (2013), define a la restricción presupuestal blanda como:

El relajamiento de la relación gasto/ingreso, derivada de la certeza de que no habrá sanciones por el inadecuado o ilegal uso de los recursos públicos. Además de que el gobernante sabe que existe una alta probabilidad de obtener asistencia financiera externa, abiertamente o de manera encubierta. (p. 1)

Otro aspecto importante aportado por Qian y Weingast se refiere a la competencia jurisdiccional disciplinaria, la cual, por una parte, disciplina la actitud pasiva y negligente del servidor local a actuar más eficientemente para no perder el apoyo y la aprobación de sus votantes y, por otra, evita que el gobierno central actúe de forma depredadora sobre cuestiones de orden local. Incluso, se afirma que la misma competencia inter-jurisdiccional conduce a la emergencia de restricciones presupuestarias duras e incentivos positivos para que las empresas públicas y privadas se comporten responsablemente, sin que esperen que el gobierno local y nacional intervenga en su ayuda en momentos de quiebra.

No obstante, sobre el efecto perverso que pudiera dar lugar la descentralización competitiva entre jurisdicciones; esto es, a que haya jurisdicciones más competitivas que otras y, por tanto, se cree mayor desigualdad regional, no es aceptada por Qian y Weingast (1997). Al respecto, estos autores sostienen que «la competencia jurisdiccional puede reducir la desigualdad regional sin una redistribución coordinada centralmente». Incluso sostienen que «la falta de

³⁴ El término de *restricción presupuestaria blanda* fue introducido originalmente en 1979 por el economista húngaro János Kornai (1928), para referirse a la intervención del Estado socialista que auxiliaba y solapaba la laxitud de las empresas públicas con que gestionaban sus recursos económicos. En particular, se utilizó para señalar la intervención rescatista del Estado socialista para salvar a las empresas públicas de la quiebra provocada por el abuso de poder y el despilfarro de dinero público. El Estado justificaba esta intervención con el argumento de que la misma era necesaria para evitar el desempleo y el incremento de los pobres.

una redistribución federal puede ser una condición necesaria para la reducción en la desigualdad regional» (p. 89). Esta posición tiene dos implicaciones económicas sobre el funcionamiento del mercado y las finanzas públicas locales. En primer lugar, los gobiernos subnacionales son completamente autosuficientes y autónomos para ejercer sus ingresos, dado que no dependen de recursos federales en forma de transferencias; en consecuencia, se supone que los gobiernos subnacionales generan sus propios ingresos. En segundo lugar, la competencia jurisdiccional asegura las condiciones materiales, normativas y fiscales para que la iniciativa privada sea quien promueva la convergencia regional.

Otras visiones sobre la desigualdad regional sostienen que la descentralización fiscal no puede ir separada de la política de redistribución del ingreso, ya que la competencia jurisdiccional puede conducir a un problema de polarización económica y, por tanto, de desigualdad económica.

Podríamos sostener que la aportación más novedosa del modelo de Qian y Weingast (1997) son las condiciones que aseguran el mantenimiento del federalismo. Según Qian y Weingast (1997), el federalismo es sostenible si las instituciones que lo componen son fuertes y existen mecanismos de control interno del sistema. El gobierno central pudiera tener mayor presencia y autoridad, pero ello podría permitirle cometer abusos de poder sobre las jurisdicciones y sus factores productivos. Sin embargo, esa misma concentración del poder podría ser utilizada para encubrir por presión política, la inestabilidad provocada por el espíritu parasitario e irresponsable de los gobiernos subnacionales, ya que el gobierno central actuaría como prestamista de última instancia, esto es, como el que enmienda los errores. Por eso, se asume que con la existencia de instituciones sólidas y reglas claras se evita que los gobiernos subnacionales caigan en restricciones presupuestarias blandas y el gobierno central en comportamientos depredadores.

En la Tabla 3 se explica de forma breve los principales factores que caracterizan a las visiones de la primera y segunda generación de estudios sobre el federalismo fiscal.

Tabla 3
Análisis comparativo de las principales características entre la primera generación y la segunda generación del federalismo fiscal

Primera generación
<ul style="list-style-type: none"> - Las funciones de estabilización macroeconómica y de redistribución del ingreso son competencias del gobierno federal. - La provisión de bienes públicos locales es una función que los GSN realizan de modo más eficiente que el GN. - Los consumidores-votantes no tienen restricciones de movilidad. - Existe un número limitado de jurisdicciones por donde los consumidores-votantes pueden elegir donde residir. - Los GSN disponen de mejor información que el GN acerca de las preferencias y necesidades de sus respectivas jurisdicciones. - El TDF supone que para cualquier bien público los costos de provisión tanto para el GSN como para el GN son los mismos. - Las instituciones gubernamentales (centrales y locales) operan racionalmente y con información completa. - La provisión local de bienes y servicios públicos no genera economías externas. - Se hace hincapié en el sistema de transferencias para mitigar los desequilibrios verticales y horizontales. - Existe tantas preferencias como tantas políticas locales, es decir, existe competencia horizontal perfecta entre gobiernos locales. - No existen grupos locales de presión en materia de políticas públicas, debido a la heterogeneidad de preferencias individuales. - Enfatiza la importancia del sistema de transferencias intergubernamentales para mitigar los desequilibrios horizontales y verticales.
Segunda generación
<ul style="list-style-type: none"> - Existe libre movilidad de los factores productivos y las mercancías. - Las instituciones políticas y fiscales operan en escenarios de información imperfecta. - El desempeño de los gobiernos subnacionales es producto de los incentivos institucionales. - Los gobiernos locales con mayor capacidad y disciplina fiscal tienden a ser más responsables en la gestión fiscal. - Un gobierno local que dependa más de las transferencias federales tiene mayores probabilidades de ser corrupto. - Los gobiernos locales más responsables presentan mayor rendición de cuentas y eficiencia en el gasto público. - Los grupos de poder local determinan en la práctica la elección de políticas fiscales y sociales. - Para que el federalismo sobreviva debe ser sostenible, es decir, los servidores políticos deben tener incentivos para cumplir con las reglas del federalismo. - La competencia jurisdiccional incentiva a los GSN a buscar la prosperidad económica de sus jurisdicciones, antes que atender a grupos de poder o prestarse a la corrupción.

Fuente: Elaboración propia con base a Tiebout (1956), Oates (1972, 2005), Qian y Weingast (1997) y Weingast (2009)

6. Funciones de la política fiscal

La discusión teórica sobre cuál es el papel del Estado en la economía y cuáles son sus alcances en la misma data desde Adam Smith (1723-1790), y la misma toma nuevos matices después de la Gran Depresión de 1929, más

concretamente con la publicación en 1936 del libro *Teoría general del empleo, el interés y el dinero* de John M. Keynes. Hasta antes de la publicación de esta obra, predominaba la concepción de que el Estado solo debía intervenir en las actividades de seguridad nacional y en la aplicación de la ley, con el propósito de asegurar la paz, ya que su intervención en otras actividades de tipo económico generaba desequilibrios, mientras que, la libre operación de la oferta y la demanda conducían a la economía al pleno empleo y, por tanto, al equilibrio. Estos mecanismos, desde luego, implicaban que asignaban y distribuían de manera eficiente los recursos productivos y el ingreso (Stiglitz, 2000).

La crisis de 1929 demostró que los mercados desregulados fallaban para cumplir eficientemente las funciones de estabilización macroeconómica, distribución de la riqueza y asignación de los bienes públicos.

Bajo este contexto, se aceptó la concepción y las propuestas de Keynes sobre la necesidad de la intervención del Estado en la economía, mediante la expansión del gasto público deficitario en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial (Meny y Thoenig, 1992). En otras palabras, el enfoque neoclásico quedó rebasado al reconocerse la necesaria intervención del Estado en actividades económicas que van más allá de las funciones de defensa y seguridad nacional.

Así, entre 1945 y 1970, la política fiscal activa desempeñó un papel fundamental en la recuperación del crecimiento económico a nivel mundial, al asumir la rectoría del desarrollo económico y al garantizar el bienestar social. Sobre esto último, Musgrave y Musgrave (1992) señala que la intervención estatal se volvió necesaria ante la evidente incapacidad del mercado para asegurar un nivel de producto y empleo estable y sostenido en el largo plazo. De modo que, para lograr estos objetivos y otros, como la producción y/o distribución de bienes públicos para los grupos sociales mayoritarios de la población y la redistribución del ingreso, el gobierno asumió el papel de agente regulador mediante la política tributaria, entre otras actividades (Musgrave y Musgrave, 1992).

En el enfoque keynesiano la intervención del Estado en la economía se concibe como un complemento del mercado, es decir, tanto el sector público como

el privado coexisten y se complementan. En ese sentido, las políticas públicas deben contribuir a elevar la eficiencia del sistema económico, mediante la instrumentación de medidas tributarias o de gasto tendientes a corregir las fallas del mercado. No obstante, concebir la intervención del Estado *per se* como la panacea para resolver dichas fallas es cometer un error, pues aquella también puede generar deficiencias, debido a una formulación errónea de una política pública o por contradicciones en su implementación, trayendo como consecuencia costos socioeconómicos.

Retomando a Musgrave y Musgrave (1992), la intervención del Estado en la economía se resume en tres funciones: i) Asignación de los recursos productivos; ii) Distribución del ingreso y iii) Estabilización del ciclo económico.

6.1. La función de asignación de los recursos públicos

Esta función tiene como objetivo proveer los bienes y servicios públicos básicos, como ciertos alimentos, educación, salud y vivienda, que el sistema de mercado por su lógica de ganancia no provee ni en cantidad suficiente ni en precio accesible para los grupos sociales mayoritarios. Entendiendo por bienes y servicios públicos aquéllos cuyos beneficios y dotación no están limitados a un consumidor en particular; por el contrario, están disponibles para todos (principio de no rivalidad) y donde el consumo del agente A no excluye el consumo del agente B (principio de no exclusión) (Musgrave y Musgrave, 1992). Eso se debe a que, el mecanismo de mercado por el lado de la oferta provee de modo más eficiente bienes privados que bienes públicos, ya que esos le generan ganancias derivadas de la propiedad y el consumo exclusivo.

Ahora bien, por el lado de la demanda, el mercado también falla cuando los consumidores no desean pagar a los oferentes el bien público, pues, saben que: i) los beneficios están disponibles para todos y, por tanto, nadie está excluido del consumo del bien; y ii) el consumo por otro agente no reduce sus beneficios ni el de los demás. De la ruptura entre la oferta y la demanda privadas surge la necesidad de la intervención del gobierno en la provisión de bienes públicos a través de la intervención presupuestaria.

Aún más, a tales fallas de mercado se suman otros problemas que dificultan la labor del gobierno, estos problemas están relacionados con las siguientes interrogantes: ¿Cómo determina el gobierno la cantidad y la clase del bien que debe producir o proveer eficientemente? ¿Cómo conoce las preferencias del consumidor si no es mediante el precio? ¿Cómo se satisface las necesidades de la mayoría si no se conocen las preferencias ni los tipos de bienes públicos? Según Musgrave y Musgrave (1992), algunas de estas interrogantes son resueltas por los procesos políticos electorales, los cuales se convierten en sustitutos eficientes del mercado, siempre y cuando la comunidad tenga preferencias homogéneas, pues, un voto revela las preferencias sobre una cuestión a decidir, sobre todo cuando ésta limita su libertad o su bienestar.

En consecuencia, la provisión de bienes públicos está directamente relacionada con el presupuesto y, por ende, con el gasto e ingreso público, así como con las demandas sociales de una población determinada expresadas en la emisión del voto. Dado que ninguna mercancía se produce al azar, es necesario que los gobiernos nacional y subnacional cubran las necesidades sociales asignando recursos públicos para su producción y comercialización, una vez conocidas las preferencias.

6.2. La función de distribución del ingreso

La función de distribución parte del supuesto de que el mercado es incapaz de generar una justa y equitativa distribución del ingreso y de la riqueza, a pesar de que aquél opere en un ambiente competitivo. Ello justifica la aplicación de políticas fiscales distributivas, como medidas tributarias progresivas y/o un sistema de transferencias y subsidios, entre otras. Por otro lado, de manera inevitable, estas medidas traen consigo un costo de eficiencia que no puede ser ignorado,³⁵ porque la ayuda pública que se hace a una parte de la población más pobre, forzosamente, tiene que ser compensado con un gravamen cargado a la parte más rica (o la clase

³⁵ Desde la Economía de bienestar una asignación de recursos es eficiente (*i.e.*, los bienes de consumo, ingreso, factores productivos), en el sentido de Pareto, cuando la situación de todas las personas involucradas en el reparto ya no puede mejorar más. A menos y solo si se prefiera mejorar a un grupo social determinado la política pública tendrá que incurrir en costes de eficiencia.

media) del país. De no hacerse esto último, el gobierno central sería el mayor perdedor a corto, mediano y largo plazo, pues su política fiscal se verá limitada por los ingresos y sus crecientes compromisos de redistribución.

La justa redistribución del ingreso y la riqueza será siempre un tema de debate en la medida que no haya un consenso sobre lo que realmente es justo, para quién lo es, y cómo se mide en términos económicos y sociales. Pese a eso, lo que debe quedar claro es que la política de redistribución del ingreso debe tener el menor costo de eficiencia posible y el menor número de desacuerdos o conflictos.

Otras medidas y mecanismos que se han implementado para conducir la política redistributiva son: i) la creación de un sistema impuesto-transferencia, que consiste de la combinación de un sistema impositivo progresivo con apoyo y subsidios a los menos favorecidos; ii) la aplicación de un sistema tributario progresivo acompañado con la aplicación de recursos en inversión en infraestructura social; y iii) la combinación de las dos anteriores, esto es, el ejercicio del gasto público en subvenciones e infraestructura social, con fuentes de ingresos de un sistema progresivo.

6.3. La función de estabilización del ciclo económico

La evidencia empírica histórica ha demostrado el carácter inestable del ciclo económico, como consecuencia de la naturaleza monetario-financiera del sistema capitalista. De la misma forma, la historia económica ha demostrado que el mercado no cuenta con mecanismos automáticos de autocorrección para enfrentar los efectos recesivos e inflacionarios que generan las crisis tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. En tal situación, solo la intervención del gobierno mediante la coordinación de políticas fiscal y monetaria activas ha sido capaz de inducir el crecimiento económico. Al respecto, Musgrave y Musgrave (1992) argumentan que sin la intervención del gobierno la economía estaría sujeta a fuertes fluctuaciones que podrían conducirla a largos periodos de recesivos, acompañados de elevadas tasas de desempleo e inflación. Además, dada la globalización de las economías, los choques externos se propagan casi inmediatamente dando origen a crisis económica-financieras de magnitud mundial.

En este contexto, la función de estabilización tiene como objetivo particular amortiguar los efectos del ciclo económico en la etapa recesiva de éste, mediante medidas fiscales tanto del lado del gasto como de la política tributaria. La instrumentación de estas medidas debe procurar mantener un crecimiento estable y sostenido de la actividad económica, que permita a su vez un crecimiento del empleo, y niveles de inflación y déficit fiscal sostenibles o “funcionales”. Ello es importante, porque, por un lado, se asegura un crecimiento estable de la demanda efectiva interna y, por el otro, al mantener la estabilidad en precios se evitan efectos negativos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos (Ramírez, 2011, p. 18).

Desde una perspectiva keynesiana, la política fiscal contra-cíclica es el mejor instrumento de política macroeconómica para inducir el crecimiento por la vía de la demanda agregada. Sin embargo, la política fiscal *per se* no puede lograr tal objetivo, el logro de éste requiere de la coordinación de medidas fiscales contra-cíclicas acompañadas de medidas monetarias flexibles que tengan como objetivo el crecimiento económico con distribución del ingreso.

7. La distribución de funciones fiscales entre los órdenes de gobierno

La distribución de las funciones fiscales entre los distintos órdenes de gobierno debe cumplir con las dos reglas sobre la eficiencia gubernamental en la administración hacendaria tanto por el lado del ingreso como por el lado del gasto público.³⁶ Respecto al ingreso, se reconoce que las mercancías no inmuebles, los factores productivos móviles; tales como la fuerza de trabajo y el capital, y las transacciones son elementos que no necesariamente se desarrollan en un espacio determinando, sino más bien en uno aleatorio. De acuerdo con esto, la eficiencia recaudatoria sugiere que los gobiernos subnacionales graven las remuneraciones de los factores productivos fijos —como la tierra y el trabajo— y los bienes inmuebles, mientras que, los gobiernos centrales, por su mayor capacidad institucional y administrativa, graven los factores móviles como el capital, el trabajo

³⁶ Ver Eduardo Ramírez (2011) para profundizar sobre este aspecto.

y las fuentes de riqueza de los residentes nacionales (*i.e.*, las actividades empresariales, profesionales, el arrendamiento, la venta de activos o mercancías).

Respecto al gasto, la eficiencia administrativa de la hacienda pública recomienda que los gobiernos con la mejor posición y cercanía con la población local son los que deban encargarse de las demandas y necesidades sociales, puesto que, pueden medir claramente cuáles son sus costos y beneficios a la hora programar y ejercer el gasto público, pero también porque conocen las preferencias de sus votantes. De acuerdo con esto, el gasto público local para el provecho de una comunidad o una jurisdicción debe ser ejercido por el gobierno subnacional. En cambio, el gasto público dirigido para la salvaguarda de los connacionales, la defensa de la república, la procuración de justicia y la estabilización macroeconómica debe ser llevado a cabo por el gobierno federal.

Recordemos que la asignación de los impuestos en un sistema federal fue objeto de estudio de la Primera Generación del Federalismo Fiscal, y sus teóricos argumentaron que un reparto ineficiente de potestades tributarias puede provocar distorsiones en la ubicación de los factores productivos y en los niveles de la actividad económica. De forma que, bajo un reparto ineficiente de las competencias tributarias se contradeciría la octava premisa del federalismo expuesta anteriormente, a saber, la premisa relativa a la descentralización de competencias para la preservación de la diversidad regional y la gestión autónoma para el fomento social, político y económico.

Ahora bien, es importante señalar las razones por las cuales se cree que las dos reglas hacendarias más los seis principios del federalismo expuestos arriba son dos claves referentes para delimitar el reparto de las funciones fiscales entre los dos órdenes de gobierno básicos, esto es, el federal y el subnacional. En primer lugar, cada función fiscal tiene una dimensión territorial y económica implícita. Las de carácter macroeconómico son las funciones de distribución y de estabilización; por su parte, la función de carácter microeconómico, que es de competencia de los gobiernos locales, es la de asignación.

La segunda razón estriba en que para lograr una justa distribución del ingreso, ya sea mediante un sistema tributario progresivo, o un sistema de transferencias, en todo el territorio nacional —entendiendo por ello que no halla distinción o exclusión de persona ni distingo de la jurisdicción de residencia— se requiere que el gobierno federal centralice el sistema de recaudación de impuestos de base amplia y cree un mecanismo compensatorio de transferencias de recursos a favor de los gobiernos subnacionales, los cuales, a su vez, cederán sus potestades para tener derecho a participar en el producto de las transferencias.

En tercer lugar, la razón por la cual no se puede descentralizar la función de distribución, es decir, no se puede responsabilizar al gobierno subnacional de tal competencia, se debe a que ello puede ocasionar crecientes migraciones de gente pobre hacia aquellas jurisdicciones atractivas por sus sistemas de transferencias, así como una migración de diferentes grupos sociales hacia aquellas que tienen una política de bajos impuestos. En este punto Ramirez (2011) comenta que: «La discusión de la función distribución desde un ámbito de las finanzas públicas federales parece inclinarse hacia la centralización de la actividad recaudatoria sustentada en impuestos de orden progresivo y una transferencia de recursos a los gobiernos subcentrales para que realicen los gastos necesarios de acuerdo con las preferencias de sus ciudadanos» (p. 20).

Como cuarta razón, el gobierno federal es el único orden gubernamental que cuenta con la capacidad institucional y burocrática para cubrir todo el conjunto de actividades económicas establecidas en el territorio nacional. Además, cuenta con instrumentos de política macroeconómica para influir en el nivel de precios, producción, empleo, así como en el saldo de la balanza de pagos. Por ello, al tener mayor capacidad el gobierno federal para influir en la estabilización del ciclo económico, las externalidades derivadas de su intervención pueden sobrepasar los límites geográficos de las jurisdicciones locales.

En quinto lugar, los gobiernos subnacionales están imposibilitados para asumir la función de estabilidad macroeconómica porque están obligados — más *de facto* antes que *de jure*— a cumplir con el equilibrio presupuestario, en virtud de que

sus ingresos son más limitados y el ejercicio presupuestal está condicionado por éstos. Incluso, aun concediendo que puedan incrementar sus gastos públicos locales por encima del equilibrio presupuestario, los beneficios socioeconómicos tendrán un carácter temporal y regional. A pesar de esto, una excepción podría ser la coordinación de la deuda pública tanto del gobierno federal como de los gobiernos locales, para expandir la demanda y restablecer el ciclo económico hacia la senda de crecimiento, con la cual los beneficios se filtrarían en el conjunto económico.

No obstante, el irracional uso de la deuda pública crea dependencia y fragilidad financiera. En primer lugar, el endeudamiento irresponsable de los gobiernos subnacionales provoca fragilidad en sus finanzas cuando son comprometidos los recursos inmediatos para pagar obligaciones a corto y mediano plazo y dado que éstas son amortizadas con transferencias, las obligaciones de las finanzas locales se vuelven compromisos de las finanzas federales. En segundo lugar, el hecho de que un gobierno subnacional incurra en altos niveles de endeudamiento puede motivar a que otros gobiernos de este orden también recurra a la deuda, pues, saben que, en caso de caer en insolvencia para hacer frente a sus compromisos financieros, el gobierno federal asumirá sus deudas. Así, a causa de estos dos escenarios, uno por irresponsabilidad y otro por imitación, se explica que el gobierno federal se coordine con los gobiernos locales para: i) controlar los niveles de endeudamiento y ii) evitar la fragilidad fiscal.

Como sexta y última razón, la función de asignación es una política de naturaleza microeconómica porque responde a las preferencias y necesidades de un espacio específico, e incide en las condiciones materiales y sociales de un conjunto limitado de residentes. En otras palabras, la diferencia inmediata entre una política pública de orden federal y una de carácter local es que esta última dispone de una cantidad mayor de información sobre las exigencias y necesidades de sus votantes que una de orden federal que homologa, en principio, realidades heterogéneas y desiguales.

Para concluir, recordemos que, cada función fiscal tiene un objetivo, una acción y un ámbito gubernamental y, adicionalmente, cada una tiene sus razones

económicas, políticas y sociales para distribuirse de una manera particular entre los dos órdenes de gobierno nacional y subnacional.

Tabla 4
Análisis comparativo entre las diferentes funciones fiscales
por ámbito económico y acción de gobierno

Función	Ámbito/ Área	Objetivo	Acción de gobierno
Asignación	Microeconómica	Proporcionar bienes públicos que por sus características no son objetos de suministro por parte de los particulares en el mercado, o por fallos de éste. Esta función está relacionada con la presupuestación y aplicación del gasto según la realidad y condición de la sociedad.	Presupuestar para producir y proveer bienes y servicios públicos.
Distribución	Macroeconómica	Redistribuir de forma justa y eficiente el ingreso y la riqueza de la nación, en virtud de que el mercado es incapaz de hacerlo, a través del sistema impositivo progresivo y el sistema de transferencias.	Recaudar y transferir recursos para redistribuir los ingresos y la riqueza social de manera justa.
Estabilidad	Macroeconómica	Mantener una tasa de crecimiento sostenido con altos niveles de empleo y una aceptable estabilidad de precios.	Ajustar la política fiscal (vía ingresos, egresos, deuda) para mantener los agregados económicos fundamentales estables.

Fuente: Elaboración propia con información de Eduardo Ramírez (2011). *Federalismo y finanzas públicas: una discusión acotada para México* y Musgrave, R., y Musgrave, P. (1992). *Hacienda pública teórica y aplicada*.

Sin esta distribución el ejercicio auténtico y eficiente del federalismo fiscal en la práctica sería inviable, ya que en ausencia de una distribución eficiente se pueden presentar las siguientes distorsiones económicas que, en teoría, cualquier pacto federal debe evitar: i) el desplazamiento de los factores productivos hacia jurisdicciones con bajas tasas impositivas, o bien con un mejor sistema de seguridad social; ii) la fragilidad de las finanzas públicas federales por el incremento de la deuda pública subnacional vía permisión normativa; iii) la duplicidad de esfuerzos fiscales en el ejercicio del gasto público; iv) el suministro homogéneo de bienes y servicios públicos; v) el crecimiento regional desigualitario y el incremento de la brecha de desarrollo social entre jurisdicciones; vi) la conformación de una sociedad

económica desigualitaria en los niveles de renta; y vii) el hundimiento del conjunto económico en los momentos de crisis.

En la Tabla 4 se presenta un resumen comparativo entre las diferentes funciones fiscales, según el ámbito económico y la acción de gobierno.

PARTE II

MARCO TEÓRICO-HISTÓRICO DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

«No debe olvidarse que el centralismo en un país como México, está instalado en las raíces mismas del sistema social, en el imaginario colectivo que da vida a esta nación, desde la época prehispánica, pasando por la conquista, la independencia y la revolución, hasta nuestros días».

Enrique Cabrero (2000)

CAPÍTULO III

MARCO HISTÓRICO DEL FEDERALISMO ECONÓMICO Y FISCAL DE MÉXICO

En México, de acuerdo con Carpizo (1972) y Astudillo (1999), existen tres interpretaciones históricas sobre el origen del federalismo en tanto es definido como régimen jurídico, político y económico descentralizado. La primera interpretación sostiene que el régimen federal mexicano surgió como una imitación de los Estados Unidos de Norteamérica, y que esta imitación en lugar de promover la unión entre las intendencias novohispanas independientes generó su desunión.³⁷

La segunda interpretación afirma que el federalismo mexicano surgió como una necesidad política de crear unidad nacional tras la Independencia en 1821, pues, ante el entorno separatista y descentralizador provocado por la Corona con las reformas borbónicas, la Nueva España en sus últimos años vivió un proceso de descentralización política.³⁸ La tercera interpretación ubica el origen del federalismo en la época prehispánica, cuando las civilizaciones del Valle de México se congregaron en dos confederaciones distintas, una llamada hoy día como la Triple Alianza, esto es, la de los pueblos de México Tenochtitlán-Tetzcoco-Tlacopan y la otra conformada por Tlaxcala, Cholula y Huejotzingo.³⁹

La primera línea de investigación ha sido la más tradicional, pero la más insostenible a la luz de los hechos históricos, porque, según, Astudillo (1999), los mismos han demostrado que el federalismo mexicano es un producto histórico que se vio influenciado por la tradición española, la ley colonial, los movimientos

³⁷ Entre los autores que asumen esta interpretación se encuentran Serafín Ortiz Ramírez, en *Derecho constitucional mexicano*, México, 1961 y Felipe Tena Ramírez, en *Derecho constitucional mexicano*, México, 1963. Nota tomada del pie de página de Carpizo (1972).

³⁸ Entre los estudiosos del federalismo en México que sostiene esta interpretación, se encuentra Jesús Reyes Heróles en *El liberalismo mexicano*, México, 1957; Ignacio Burgoa en *50 años de la Revolución*, Jorge Carpizo (1972) y Marcela Astudillo (1999).

³⁹ Esta línea de investigación es abordada por Agustín Cue Cánovas en *El federalismo mexicano*, México, 1960. Aclaración tomada del pie de página de Carpizo (1972).

insurgentes de la Nueva España y los movimientos constitucionalistas de los siglos XVIII y XIX. En consecuencia, el sistema federal estadounidense no fue una imagen directa a implantar en México, sino uno de los varios factores que influyeron en la conformación del régimen federal mexicano. En cuanto a la tercera línea, de acuerdo con Carpizo (1972), es la menos fundamentada porque:

Aun suponiendo, sin conceder, que el régimen de los pueblos de Anáhuac hubiera respondido al pensamiento federal, éste en nada influyó en el actual sistema mexicano, ya que entre los creadores del federalismo en esta nación jamás se mencionó tal antecedente, y, desde luego, aunque hubiera existido, no dejó ninguna huella. (p. 83)

Siguiendo la segunda línea de investigación, tanto para Carpizo (1972) como para Astudillo (1999), el federalismo mexicano es un régimen nacido de la necesidad histórica de crear unión política y administrativa. Los argumentos de esta hipótesis se fundamentan en el hecho de que los antecedentes reformistas estaban ya presentes en: i) las Reformas Borbónicas que se dieron de 1759 hasta 1788 en la Nueva España, con la asunción de Carlos III al poder real; ii) la Constitución de Cádiz de 1812; y iii) las constituciones posteriores a la independencia nacional de los Estados Unidos Mexicanos (*i.e.*, las constituciones de 1824, 1857 y 1917).

1. Antecedentes históricos del federalismo económico y fiscal

Como es sabido, desde la conquista de México-Tenochtitlán en el año de 1521 hasta la independencia de México 300 años después, la sociedad novohispana fue un crisol de culturas amerindias, europeas, orientales y africanas que vivieron gobernadas por la autoridad suprema unipersonal del Virrey elegido, a partir de 1535, expresamente por una de las dos familias reales del período colonial, a saber, la dinastía real de los Habsburgo (1521-1700) y la dinastía de los Borbones (1700-1821).⁴⁰

⁴⁰. Otras autoridades de gran importancia y poder para la administración de la Colonia novohispana fueron: i) el Real y Supremo Consejo de Indias; ii) la Real Audiencia de México; iii) los cabildos y ayuntamientos; y iv) los alcaldes mayores o corregimientos. El Consejo de Indias fungió como asesor del rey español en asuntos concernientes a la defensa, la hacienda y la administración de justicia en los virreinos (Astudillo, 1999). Por su parte, la Real Audiencia tenía como función evitar los abusos

Y aunque ciertamente, entre una y otra dinastía, existió un largo antecedente de sometimiento político, económico, institucional y, en general, de la vida social de la metrópoli sobre la colonia, para analizar la construcción histórica del régimen federal mexicano, es preciso subrayar la particular importancia del ciclo borbón, debido a que en este lapso germinaron las ideas políticas y económicas más importantes de la época colonial, conocidas como las reformas borbónicas, el sistema de intendencias y la Constitución de Cádiz, mismas que definieron los primeros pasos del régimen federal mexicano.

1.1. Las Reformas Borbónicas y el sistema de intendencias

Durante los tres siglos que duró la Colonia, la estructura de gobierno fue totalmente centralista, ya que, por un lado, en la figura del rey convergió toda la autoridad de nombramiento y destitución de sus subordinados y, por el otro, todas las decisiones políticas, hacendarias y económicas en torno a la Corona emanaron de la metrópoli (Astudillo, 1999). Pues bien, con el ascenso de Felipe V (1700-1746) al trono español se ordenó el inicio de un proceso de modernización en la forma de gobierno virreinal de la Nueva España tanto en materia de la real hacienda, la seguridad, la fuerza militar, así como en materia comercial y cultural. Este proceso se concretó con las llamadas reformas borbónicas.

Según Jáuregui (2008), las reformas borbonicas se dividen en dos etapas. La primera refleja la debilidad militar y fiscal de las colonias españolas, pese a su buen crecimiento económico, y se inicia, en 1711, con el reconocimiento por parte de la administración virreinal de los graves problemas que presentaba la real hacienda novohispana y con el planteamiento urgente de *centralizar los ingresos reales* en la misma.⁴¹ Esta etapa concluye en 1762, cuando la armada inglesa ocupa

de los gobernantes novohispanos, por medio de los visitadores, funcionarios que inspeccionaban la conducta, la fidelidad y el manejo financiero de las Indias. Los cabildos o ayuntamientos eran los consejos municipales electos para la administración municipal de las repúblicas de los españoles; y los alcaldes mayores o corregimientos eran los delegados nombrados directamente por la Corona para el control de las ciudades, y los alcaldes de los pueblos o república de los indios. Para un mejor análisis, consúltese *Instituciones del virreinato de la Nueva España*, disponible en: <https://goo.gl/LX0jjg>

⁴¹ De acuerdo con Jáuregui (2008), esta decisión de centralización implicó una transferencia del cobro de los impuestos recaudados por los particulares a manos de los funcionarios del rey.

la Habana, pues ello deja en evidencia la debilidad de las defensas españolas en sus colonias.⁴² Asimismo, en el ínterin de dicho período (1711-1762), las autoridades metropolitanas asumieron que la administración de la renta de *las alcabalas* sería mucho más productiva si un funcionario de la corona la administraba, en lugar de arrendarla a un particular, como a comerciantes o a cabildos civiles.⁴³

La segunda etapa se caracteriza por el fortalecimiento de la hacienda real y la división administrativa del virreinato, y comienza bajo el contexto bélico internacional de la Guerra de los Siete Años (1756-1763) que obliga al rey Carlos III (1759-1788) a centralizar el poder en manos de los funcionarios del rey, y a emprender una reorganización político-administrativa de los virreinos para blindar el sistema defensivo. Esta reorganización implicó la necesaria modificación de la Real Hacienda de la Nueva España para enviar los recursos necesarios y cubrir los costos administrativos que requería la metrópoli al llevar a cabo la reforma (Jáuregui, 2008).

Cabe señalar que las finanzas públicas imperiales no se sustentaban en una simple relación unilateral de transferencias entre colonia-metrópoli. La estructura fiscal novohispana era más bien trilateral, ya que estaba conformada por tres niveles. El primer nivel estaba compuesto por las transferencias compensatorias entre las 24 tesorerías del virreinato; el segundo por las transferencias intra-imperiales (*i.e.* de colonia a colonia); y el tercero por las remesas fiscales transferidas de la colonia a la metrópoli (Marichal, 2001).

Como resultado de los cambios introducidos a la Real Hacienda, durante la segunda etapa, los ingresos virreinales se sostuvieron en cuatro fuentes (Marichal, 2001). La primera fuente la conformaba el tributo que pagaban los jefes de familia

⁴² Francisco Arbolí (s.f.) explica que, tras la toma de la capital cubana por los ingleses en 1762, la corte española revaloró sus posesiones, al grado que consideró más valiosa recuperar la Habana a cambio de ceder la Florida. Luego de su recuperación, Carlos III decreta un plan conjunto de defensa militar para el Caribe. Para más información visitar Francisco Arbolí (s.f.) *La toma de la Habana por los ingleses*, disponible en: <https://goo.gl/UXDeyN>

⁴³ Una alcabala era un impuesto comercial interno que se cobraba por el tránsito de una mercancía en un suelo alcabalatorio.

de las repúblicas de los indios. La segunda la constituían: el diezmo minero (*i.e.*, un impuesto directo sobre la producción) que se cobraba en la Casa de Moneda de la ciudad de México, el ingreso derivado de la amonedación de oro y plata, y los ingresos derivados de la venta de azogue o mercurio. La tercera estaba compuesta por las alcabalas y los impuestos sobre las bebidas alcohólicas. La cuarta, y más importante fuente a finales del siglo XVIII, la constituían las rentas obtenidas por el monopolio imperial de tabaco.⁴⁴

Por otra parte, en 1776, el político español Juan de Gálvez y Gallardo, en calidad de ministro de Indias, promovió una serie de innovaciones administrativas al interior del virreinato de la Nueva España, mismas que se concretaron hasta 1788, y que tenían como objetivos, en primer lugar, disminuir el poder del virrey y, en segundo, implementar el sistema de intendentes y subdelegados del rey, también conocido como el sistema de intendencias (Jáuregui, 2008).⁴⁵ El nombre de intendencia se debe a que el intendente era el gobernador de una provincia, en tanto que el subdelegado era un subordinado de aquél, que supliría el puesto de alcalde mayor.

Esta reforma surgió como respuesta al decadente aparato burocrático virreinal basado en un exacerbado centralismo, ya que los virreyes cubrían una amplia gama de funciones, que abarcaban desde pasar por jueces, vigilantes, administradores de pueblos y ciudades, cobradores de impuestos hasta capitanes generales. Ello a pesar de contar con un cuerpo de funcionarios locales, llamados corregidores o alcaldes mayores, para el ejercicio de estas funciones. Sin embargo, dado los sueldos raquíticos que percibían, preferían dedicarse a labores ajenas u otros negocios, descuidando las funciones administrativas (Jáuregui, 2008).

⁴⁴ De acuerdo con cifras estimadas por Marichal (2001), la suma de las cuatro fuentes conformaba el 87.6 por ciento del total de los ingresos netos de la hacienda virreinal, la distribución porcentual por fuente era la siguiente: 7.6, 26.0, 24.0 y 30.0 por ciento para la primera, segunda, tercera y cuarta fuente, respectivamente.

⁴⁵ De acuerdo con Jáuregui (2008), este sistema ya había sido aplicado en otros territorios de los virreinos americanos (*v.gr.* la Habana, Cuba y Luisiana). Y, considera que su origen probablemente sea una herencia francesa del siglo XVII.

La reforma político-administrativo de Gálvez proponía la creación de un grupo de doce colaboradores u gobernadores independientes, cada uno a cargo de una jurisdicción y con tareas similares a las del virrey (Jáuregui, 2008). Esta iniciativa adoptada, en diciembre de 1787, con el establecimiento de la Ordenanza de Intendentes, contemplaba la preservación de las provincias internas del oriente y el occidente (Nuevo México, Nueva Vizcaya, Coahuila, Texas y California) y la división del virreinato en doce intendencias, las cuales, a su vez, fueron subdivididas en numerosos distritos (*i.e.*, gobernaciones y alcaldías mayores).⁴⁶

En un sentido amplio, puede sostenerse que la reforma político-administrativa de Gálvez es la primera en promover la descentralización del poder virreinal al interior de la Nueva España, incluso, afirmarse que es la primera reforma que estableció la división política-administrativa del México independiente. Empero, según Jáuregui (2008), la reforma de Gálvez también puede interpretársela como una medida más del centralismo y absolutismo español sobre las colonias, pues, los reyes de la dinastía borbónica seguían teniendo la facultad de nombrar, vigilar y revocar a las autoridades. No obstante, aun aceptando que el proyecto modernizador borbónico buscaba la centralización del poder, en la Ordenanza de Intendentes no queda clara esa intención, y todo indica que el objetivo de la Corona era simplificar la administración del virreinato (Jauregui, 2008, p. 227).

Durante los siguientes veinte años después del ordenamiento y la aplicación del sistema de intendencias, este régimen enfrentó resistencia y dificultades para que se aplicarían las reglas. Dos ejemplos de ello son: i) los obstáculos que se presentaron a partir de 1789, para que las intendencias alcanzaran la autonomía, pues, la misma solo se lograba si el virrey compartía y autorizaba las iniciativas respectivas de su jurisdicción; y ii)) la rendición hacendaria de las intendencias que, de acuerdo con la ley, debía llevarse a cabo en el Ministerio de Hacienda de España, pero la misma se realizaba en la Dirección General de Alcabalas y Pulques de la ciudad de México y más tarde en la presencia del virrey. No obstante ello, en materia

⁴⁶ Para profundizar en la división política de la Nueva España en los siglos XVI-XVIII y, en particular, la conformación de las intendencias, véase el siguiente vínculo electrónico: <https://goo.gl/uSLQOX>

fiscal hubo resultados positivos, ya que entre 1765 y 1804 las rentas reales se incrementaron en 400 por ciento (Jáuregui, 2008).

1.2 La constitución de Cádiz y el sistema de diputaciones provinciales

Tras la abdicación de Felipe VII (1808; 1813-1823) y el inicio de la guerra de la independencia española (1808-1814) se cierra el ciclo reformista de la dinastía borbón tanto en la metrópoli como en la colonia, dado que, a tan solo dos meses del nombramiento de Felipe VII, esto es, en mayo de 1808, los intereses y las presiones expansionistas del Primer Imperio Francés hicieron que abdicara de su cargo cediéndoselo al emperador Napoleón Bonaparte, y días después, éste a su hermano mayor José I Bonaparte.⁴⁷

De manera que, ante la irrupción bonapartista, las provincias españolas se convirtieron en la plataforma ideal para restaurar el gobierno legítimo, así como en el espacio político donde las ideas liberales y absolutistas de nobles, burgueses, militares, intelectuales, miembros del clero y la clase popular se organizaron para crear las Juntas Provinciales e instalar la Junta Central de Gobierno (Friera y Fernández, 2012).⁴⁸ Ambos órganos tenían cuatro objetivos: i) desconocer a José I Bonaparte como rey; ii) defenderse de la invasión francesa; iii) llenar el vacío en el poder, ya fuera por la instalación de una monarquía constitucional, una república o la restauración de la dinastía legítima (Humboldt, 1989), y iv) convocar una corte para nombrarla como la legítima depositaria de la soberanía nacional.

A partir de estos objetivos, el 24 de septiembre de 1810, en la ciudad de Cádiz, España, se celebró la primera sesión general y extraordinaria del Congreso Constituyente conformado por 102 diputados, 56 de ellos propietarios y 46

⁴⁷ En este contexto, y hasta el regreso de Felipe VII en 1813, los próximos años estuvieron marcados por la inestabilidad política, las guerras intestinas, el reformismo de las Cortes de Cádiz, los movimientos independentistas de las colonias americanas y la reorganización territorial-administrativa de los virreinos. Por estas y otras razones, este período es considerado como el de la transición del Viejo Régimen (*i.e.*, la monarquía) al Nuevo, es decir, el constitucional.

⁴⁸ Según Astudillo (1999), esta autoridad fue reconocida en España y en sus colonias. Desde su creación en septiembre de 1808, su sede se ubicó en distintos lugares; primero Aranjuez, luego Sevilla y, por último, Cádiz.

suplentes.⁴⁹ Entre los trabajos legislativos más sobresalientes destacan el primer decreto, el cual entre otras cuestiones reconoció a Fernando VII como el legítimo rey de España, anuló su renuncia y estableció dos de los principios más fundamentales del federalismo, a saber: i) *el principio de la soberanía nacional* y, en consecuencia, el de la representación política de las jurisdicciones a través de las diputaciones provinciales, y ii) *el principio de la separación de poderes*.⁵⁰ No obstante, el logro más elaborado fue la Constitución Política de la Monarquía Española, llamada coloquialmente como la Constitución de Cádiz.⁵¹

Ante los problemas y abusos de la monarquía española, la Constitución de Cádiz introdujo novedosos cambios político-administrativos en todo el Imperio Español, pues, tanto en la península ibérica como en los territorios de ultramar hubo transformaciones que trastocaron el orden centralista de la corona. Sobre ese respecto, desde la colonia novohispana, Miguel Ramos Arizpe (1775-1843), representante político de la provincia de Coahuila y considerado el *padre del federalismo mexicano*, expuso los problemas más urgentes que el centralismo español había ocasionado en las provincias (Astudillo, 1999). Dos de los problemas expuestos por Ramos Arizpe fueron la nula administración de la justicia en las provincias del oriente y el occidente, debido a la larga distancia entre la ciudad de México y las provincias, y el enorme poder sin contrapesos de los gobernantes de

⁴⁹ De acuerdo con la página electrónica del Congreso de Diputados de España (2012), las cifras son debatibles en cuanto si realmente asistieron 102 diputados. Sin embargo, lo que sí deja en claro es lo siguiente: «los representantes americanos fueron elegidos según decreto de 14 de febrero de 1810. En este caso eran los ayuntamientos los que elegían a los diputados. Por primera vez estos territorios dejan de tratarse como colonias para pasar a tener la consideración de provincias. El único diputado americano propietario que pudo incorporarse fue Ramón Power, de Puerto Rico. El resto, hasta veintinueve, fueron elegidos como suplentes por los escasos residentes americanos en Cádiz».

⁵⁰ Otros decretos proclamaron la igualdad de derechos entre los americanos y los españoles, la libertad de comercio y trabajo, la abolición del Tribunal de la Inquisición, etc. Para más información consultar *La Guerra de la Independencia* una página electrónica creada por el Ministerio español de Educación, Cultura y Deporte, disponible en: <https://goo.gl/kHXi9N>

⁵¹ Sobre la Constitución de 1812, es importante señalar que, esta Carta Magna es la fuente directa, junto con la de los Estados Unidos de Norteamérica, de una de las principales contribuciones que actualmente perdura en el régimen fiscal mexicano, a saber, el traslado de las facultades hacendarias para aprobar el gasto y establecer las contribuciones o fuentes de ingresos del poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, es decir, en términos de su tiempo, esto significó que la capacidad de fijación y determinación del ingreso, gasto y deuda de la monarquía estuviera a cargo de las Cortes (López, 2010).

éstas (Astudillo, 1999). Para solucionarlos propuso, en primer lugar, la creación de los órganos provinciales, con funciones ejecutivas y judiciales, organizados en torno a una Junta Gubernativa o una diputación provincial y, en segunda instancia, la formación de cabildos, esto es, la creación de cuerpos políticos con impacto local para la administración de asuntos públicos.⁵²

Una vez autorizada la implementación de la Constitución en la Nueva España, en 1813, se ordenó la creación de las primeras 6 diputaciones provinciales,⁵³ sobre las cuales el rey nombraría un jefe superior encargado de promover la prosperidad de su jurisdicción (Carpizo, 1972).⁵⁴ Asimismo, en otros asuntos, según Zoraida (2008):

La nueva ley suprema establecía la monarquía constitucional, con división de poderes, libertad de imprenta, abolición de tributo, el establecimiento de diputaciones provinciales y ayuntamientos constitucionales en toda población de mil o más habitantes, que debían organizar milicias cívicas para mantener el orden y contribuir a la defensa en caso de peligro. Se abolían los virreyes, que eran sustituidos por jefes políticos. (p. 257)

Entre las facultades económicas establecidas por la Ley referida para cada diputación, según el artículo 335, se encuentran las siguientes acciones: i) aprobar la distribución de las contribuciones entre las localidades correspondientes a cada provincia; ii) dar seguimiento a la utilización de los fondos públicos; iii) supervisar la correcta administración de las rentas públicas; y iv) fomentar la agricultura, la industria y el comercio. De este modo, con la libertad y capacidad de administración,

⁵² Al respecto de los cabildos, es importante hacer dos señalamientos: i) los cabildos coloniales de América surgieron como una justificación jurídica de la conquista y colonización, así como un medio de supeditación y ejecución de funciones de justicia y administración determinadas por el rey español. El ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz organizado por Hernán Cortés en 1519 es un ejemplo de ello; y ii) el municipio no fue sino hasta la Constitución de Cádiz que se convierte en la unidad básica de gobierno del territorio colonial. Para más información léase *La función hacendaria en el México colonial* (González, 2011, pp. 77-98). Disponible en *El municipalismo en México*.

⁵³ Estas primeras 6 diputaciones fueron: San Luis Potosí, Monterrey, Guadalajara, Durango, Mérida y ciudad de México. De esta última diputación hubo 7 provincias que dependieron de ella, a saber: Guanajuato, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tlaxcala, Valladolid y Veracruz.

⁵⁴ En cada provincia se creó una diputación provincial, cada diputación estaba presidida por un jefe político nombrado centralmente, un intendente y siete diputados electos por su propia jurisdicción (Astudillo, 1999).

distribución y supervisión de los recursos públicos conferidas a las diputaciones provinciales se inicia la descentralización fiscal, política y económica.

Con el regreso de Fernando VII al trono en 1813, la abrogación de la Constitución de Cádiz en 1814 y la disolución de las diputaciones provinciales en 1815, los esfuerzos liberales por instaurar una monarquía constitucional se agotaron. Sin embargo, como respuesta a las insurrecciones y al movimiento independentista de los insurgentes en las colonias y los liberales en la metrópoli, Felipe VII decide restaurar la Constitución en 1820.⁵⁵ Así, a partir de ello, se reinstala por segunda ocasión las diputaciones provinciales —principal referente histórico de la descentralización política del Estado mexicano— y se inicia con el proceso de delimitación territorial de las futuras entidades federativas y, por tanto, los futuros gobiernos subnacionales y los actuales sentimientos regionalistas.⁵⁶

2. Los grandes cambios constitucionales del México independiente y el sistema fiscal del siglo XIX

Tras 300 años de colonialismo español y 11 años de lucha insurgente, la consumación de la independencia de México comienza a fraguarse en el otoño de 1821. Primero, de manera simbólica, con la entrada victoriosa del ejército Trigarante encabezado por Agustín de Iturbide (1783-1824) a la ciudad de México el 27 de septiembre, y un día más tarde de manera formal con la elaboración y publicación de la *Acta de Independencia del Imperio Mexicano*.⁵⁷

⁵⁵ Menchaca y Martínez (2009) explican que, tras el temor infundido por una posible destitución del rey mediante las revueltas iniciadas y secundadas por los militares Rafael de Riego y Antonio Quiroga en Andalucía, Felipe VII decidió restaurar la Constitución de 1812 para facilitar la transición hacia un régimen más democrático.

⁵⁶ Las diputaciones provinciales fueron la base de la presente división territorial de México y el primer paso para la descentralización del poder y el gobierno colonial, pues, en 1823 el número de diputaciones en la Nueva España había aumentado a 23, es decir, el incremento fue de casi tres diputaciones más por cada una de las seis primeras (Carpizo, 1972; Astudillo, 1999).

⁵⁷ Con todo y lo importante que fueron el abrazo de Acatempan, la proclamación del *Plan de Iguala* y la abdicación de Juan Ruiz de Apodaca, es evidente que el último virrey liberal Juan O'Donojú (1762-1821) jugó un papel clave en la independencia, pues, al poco tiempo de la llegada de éste a Veracruz, en julio de 1821, éste no tardó en reconocer el carácter irreversible del movimiento de independencia (Zoraida, 2008). Por eso, con la firma de los Tratados de Córdoba signados por él y el militar realista Agustín de Iturbide el 24 de agosto de 1821, España reconoció la independencia

No obstante las grandes esperanzas de los criollos y mestizos por conformar un Estado libre, católico, unido e independiente tal como pregonaba el Plan de Iguala,⁵⁸ la celebración emancipadora presagiaba grandes contradicciones y dificultades, que a lo largo de un siglo generaron inestabilidad política, desaceleración económica e ineficiente administración política y territorial del Estado mexicano. Ello condujo a una vorágine de cambios jurídicos, políticos e institucionales, que son los antecedentes de la configuración de la actual estructura republicana y de las constituciones federales.

2.1 Las Constituciones de 1824, 1857 y 1917

Consumada la independencia, el primer gran cambio jurídico que favoreció la conformación del federalismo fue la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) de 1824, pues por su naturaleza e impacto fue contraria a las *Bases Constitucionales* promulgadas por el Imperio de Agustín I el 24 de febrero de 1822.⁵⁹ En primer lugar, las *Bases* decretaron que el país adoptaba como forma de gobierno la monarquía moderada constitucional y que el sistema de diputaciones provinciales se preservaba. En segundo, el proyecto de nación que pregonaban excluía a los insurgentes y beneficiaba exclusivamente a las élites iturbidistas; y, en tercer lugar,⁶⁰ las condiciones sociales, políticas y económicas que toleraban las

de México y se acordó guardar el trono al rey Felipe VII o algún familiar suyo, mientras se organizaba una Junta Provisional Gubernativa que nombrara una Regencia (Menchaca y Martínez, 2009).

⁵⁸ El Plan de Iguala proclamado en la ciudad homónima del estado de Guerrero el 21 de febrero de 1821, anunció la emancipación de la América Septentrional y la instauración del nuevo imperio en México mediante: i) la unión de todas clases sociales (residentes o nacidos en América); y ii) la práctica obligatoria e intolerante del catolicismo; iii) y la fundación del ejército de Tres Garantías. Para más información, consúltese la versión electrónica del Plan de Iguala, disponible en: <https://goo.gl/F3AEOu>

⁵⁹ Después del vitoreado y clamado nombramiento de Agustín de Iturbide como emperador, el primer Congreso Constituyente lo corona como Agustín I el 21 de julio de 1822. El funcionamiento y estructura de su gobierno se basó en 4 ministerios: Hacienda, Justicia, Guerra y Relaciones Exteriores (Menchaca *et al.*, 2010).

⁶⁰ La disolución del primer Congreso Constituyente, junto con la fragilidad política y la recesión minera y textil motivaron distintos brotes de rebelión en diversas regiones del país. El más conocido fue el de Veracruz dirigido por el gobernador Antonio López de Santa Anna (1794-1850) en febrero de 1823. Su levantamiento se erigió en torno al célebre Plan de Casa Mata, el cual desconocía a Iturbide como emperador y exigía la reinstalación del Congreso y la expulsión de los diputados imperialistas (Menchaca *et al.*, 2010). Incluso, en el *lapsus*, provincias como Xalisco, Campeche, Oaxaca, Zacatecas y Yucatán celebraban su separación del régimen central y Guatemala su independencia. En otras provincias, como Texas, Nuevo Santander, Nuevo León, Coahuila,

Bases estaban influenciadas en gran medida por el legado colonial y el debate ideológico de los conservadores *versus* los liberales o, mejor dicho, entre los centralistas-monarquistas y los federalistas-republicanos, respectivamente (Menchaca, Martínez y Gutiérrez, 2010).

Por el contrario, dado que los liberales se proponían superar los errores del antiguo régimen, la Constitución de 1824 se erigió en un ambiente proclive a la conformación de una república federal, en parte, por las graves problemas que existían en las provincias y, en parte, por el deseo de adoptar el sistema federal de los Estados Unidos de Norteamérica (EUN).⁶¹ De ahí que, en la propia *Acta Constitutiva de la Nación Mexicana* aprobada por el Congreso el 31 de enero de 1824 y, eventualmente nueve meses después, en la misma Constitución del 5 de octubre, se establezca la adopción del sistema federal en los Estados Unidos Mexicanos (EUM), bajo los principios de: soberanía nacional; leyes y formas de gobierno oportunas; autonomía local y división de poderes, esto es, la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.⁶² Así como de culto católico, apostólico, romano como única religión.

Aun cuando el Imperio había caído y el ambiente político que se respiraba era más democrático por el decreto de la Carta Magna, la adopción del federalismo actuó más como condición *sine qua non* para la preservación de la unidad nacional que como condición suficiente para la implementación del proceso de descentralización política y fiscal. Ello explica que el frágil Estado mexicano atravesara por un período crítico de por lo menos tres décadas, caracterizado por una creciente inestabilidad interna, un relevo presidencial continuo, una hacienda pública federal débil, un severo deterioro económico y grandes convulsiones

Querétaro, San Luis Potosí, Guanajuato, Michoacán, México, Tabasco, Veracruz y Chiapas, se declaraban partidarias del sistema republicano federal (Astudillo, 1999).

⁶¹ Astudillo (1999) sostiene que: «no fue hasta que varias provincias de hecho se habían declarado independientes cuando se recurrió al modelo de la Constitución de Estados Unidos de América. Por lo que [autores como Agustín Cué Cánovas] consideran la adopción del sistema federal una manera de unir lo que se estaba desuniendo y no una simple copia de dicha Constitución» (p. 22).

⁶² Para mayor detalle, consúltese los artículos constitucionales 4, 5 y 6, Título II, sección única de la CPEUM de 1824, pues, estos tres son la fundamentación de la forma de gobierno del Estado mexicano, la división del poder supremo y la unión de sus partes integrantes.

sociales, sin que ningún gobernante y grupo de corriente liberal o conservador pudiera alcanzar la estabilidad política, social y económica (González y González, 2009).

Según Astudillo (1999), los problemas de fondo en esta etapa fueron: i) la extrema rivalidad de los partidos políticos (liberales *versus* conservadores); ii) las dificultades financieras que franqueaban los gobiernos subnacionales por las constantes luchas sociales y militares; iii) la incredulidad de la población sobre las ventajas del federalismo; y iv) las reformas eclesiásticas. De modo que, la mezcla de estas cuatro problemáticas conllevó a que la república mexicana padeciera en más de tres décadas una treintena de cambios presidenciales, múltiples secesiones, como la de Texas que fue la dura es términos territoriales,⁶³ tres diferentes invasiones extranjeras; la española de 1829, la francesa de 1838 y la norteamericana de 1846. Así como diversos vaivenes en la forma de gobierno, de federalista a centralista (1835-1846),⁶⁴ de centralista a federalista (1846-1863) y, finalmente, de monarquía a federalista (1864-1867).

La segunda gran reforma constitucional a favor del federalismo fue la CPEUM de 1857, misma que estuvo precedida y acompañada por dos eventos políticos de gran envergadura. El primer acontecimiento fue la proclamación del Plan de Ayutla (1854), la cual, paradójicamente, y al igual que en el pasado lo hiciera el Plan de Casa Mata, exigía la destitución de Antonio de Santa Anna *Alteza Serenísima de México*; es decir, desconocía el gobierno de aquel hombre libertador que luchó contra el Primer Imperio, por considerar que sus acciones habían sido un lastre para la nación (Menchaca *et al.*, 2010).⁶⁵

⁶³ Zoraida (2008) sostiene que el centralismo no es la causa directa de la independencia de Texas, sino la pérdida de poder administrativo del gobierno mexicano anunciada por la entrada de colonos extranjeros y el interés de los EUN por comprarla.

⁶⁴ Tras la derogación de la CPEUM de 1824 en 1835 y la promulgación de las *Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana*, el país se convirtió en una república central y las entidades federativas se volvieron en departamentos. De tal forma que, los gobernadores eran nombrados directamente por el titular del poder Ejecutivo nacional.

⁶⁵ El Plan de Ayutla fue el estandarte de lucha promovido por los militares Florencio Villarreal, Juan Álvarez e Ignacio Comonfort el 1 de marzo de 1854. Dicho plan «desconocía al gobierno [santannista], repudiaba la venta de la Mesilla y exigía la elección de un congreso constituyente que reconstituyera una república representativa federal» (Zoraida, 2008, p. 298).

El segundo evento fue el enfrentamiento ideológico y civil entre liberales y conservadores, conocido como la Guerra de los Tres Años o la Guerra de Reforma (1857-1861). La disputa enraizada desde la constitución de las logias masónicas ponía sobre la mesa de debate posturas diferentes acerca de cómo lograr el progreso económico y la estabilidad política interna tan deseados después de la independencia, así como la mejora de la Hacienda Pública nacional.⁶⁶ Los conservadores creían que un sistema monárquico apuntalado por una Iglesia y un ejército leal era suficiente (Zoraida, 2008). Los liberales, por su parte, pensaban que una estructura similar a la estadounidense podía garantizar las tres condiciones deseadas, por ello, era necesario «borrar toda herencia colonial, eliminar corporaciones y fueros [militar y eclesiástico], y desamortizar los bienes del clero y las propiedades comunales para convertir a México en un país de pequeños propietarios» (Zoraida, 2008, p. 300).

En virtud de estos antecedentes, una vez depuesta la dictadura santannista y estando como presidente Ignacio Comonfort, la promulgación de la Constitución del 5 de febrero de 1857 fue el resultado de los debates entre las facciones de los liberales puros y moderados. Por la parte dogmática, las innovaciones legislativas se encuentran en: las garantías gubernamentales sobre la propiedad individual de la tierra (art. 27); la libertad de educación y trabajo (artículos 3 y 4, respectivamente); la libertad de expresión (artículos 6 y 7); la libertad de asociación (art. 9); la prohibición de monopolios privados (art. 28). En su aspecto orgánico, sobresale la ratificación de la voluntad expresa del pueblo al adoptar la república representativa, democrática y federal como forma de gobierno (art. 40) y la conservación del principio de división de poderes (art. 50).

La tercera gran reforma jurídica se consumió tras siete años de lucha revolu-

⁶⁶ En materia hacendaria, los liberales se caracterizaron por aplicar medidas heterodoxas de financiamiento, en el sentido de que buscaban obtener los recursos suficientes por medio de los préstamos internacionales o la ampliación de la base tributaria existente, como fue el caso de los derechos aduanales y la reforma del uso del timbre a partir de 1869. Por su parte, los conservadores eran partidarios de los principios de la Hacienda Pública clásica, es decir, de la tributación obligatoria para todos los individuos, con impuestos proporcionales al ingreso y riqueza de las personas, y de la administración fiscal con superávit (Carbajal, 2012).

cionaria, luego de la promulgación del Plan de San Luis Potosí; además de varios hechos y altercados importantes en el gobierno federal y numerosos conflictos populares a lo largo y ancho del país, que demandaban un nuevo orden económico y político democratizado.⁶⁷ La Constitución Política de 1917 de cuño liberal, fue el proyecto de nación ideado por la facción carrancista para el establecimiento de un Estado institucional e interventor.

Acorde con esta Constitución (texto original), los nuevos cambios legislativos en relación con la CPEUM de 1857 fueron los artículos 3, 27, 123 y 130. El primero señaló que la enseñanza primaria era laica y gratuita, el 27 confirió a la Nación la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio, el 123 sentó las características del trabajo y la previsión social, y el 130 estableció el principio de división de esferas entre la Iglesia y el Estado. Asimismo, suprimió la vicepresidencia (art. 80), estableció la no reelección (art. 83) y concedió mayor soberanía a los estados al convertir a los municipios libres en la administración de su hacienda (art. 115, frac. II).⁶⁸

En la Tabla 1 se muestra un resumen de los tres elementos significativos de la historia del federalismo mexicano, a saber: i) el tipo de gobierno adoptado por las tres constituciones expuestas; ii) el número de entidades federativas reconocidas; y iii) la promoción y el reconocimiento de los órdenes de gobierno establecidos por mandato constitucional. Esto último, puede entenderse a partir de las secciones textuales que se hallan en las CPEUM para cada orden de gobierno (nacional o subnacional).

En lo político, las transformaciones en los preceptos constitucionales son cla-

⁶⁷ Entre estos hechos podemos mencionar la renuncia presidencial de Porfirio Díaz en mayo de 1911, la promulgación del Plan de Ayala en noviembre de 1911, el asesinato de Francisco I. Madero y José M. Pino Suárez el 22 de febrero de 1913, la proclamación del Plan de Guadalupe por Venustiano Carranza en marzo de 1913, y la guerra de facciones entre el constitucionalismo de Carranza y el caudillismo de Zapata y Francisco Villa.

⁶⁸ Al momento de elaborar esta tesis, la vigente CPEUM había tenido 706 modificaciones, de las cuales más del 52 por ciento se realizaron en las últimas dos décadas, desde que se apostó por un nuevo federalismo. Además, cerca de un 13.5 por ciento del total de reformas habían sido a los artículos 73, 115 y 124, relativos a las facultades del gobierno federal y de los gobiernos subnacionales.

ras desde el origen de México como Estado federal independiente hasta la Constitución de 1917. *Grosso modo*, éstas implicaron la transición del catolicismo protegido por la nación al laicismo y la libertad de culto; el incremento de las entidades federativas, pese a las pérdidas territoriales por la intervención estadounidense; y el establecimiento del municipio como unidad política, administrativa y territorial de los estados. Esto último, como una necesidad económica, política y social para cerrar las brechas de desarrollo regional y cubrir las necesidades locales (*ver* Tabla 1).

Tabla 1
Estructura de las Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos
1824, 1857 y 1917

CPEUM	Tipo de gobierno	Número de entidades federativas	Prioridad gubernamental
1824	República representativa, popular y federal (art. 4) Católico (art. 3)	19 ⁶⁹	Federación Estados
1857	República representativa, popular, democrática y federal (art. 40) Tolerante al culto religioso	24 ⁷⁰	Federación Estados
1917	República representativa, democrática, laica y federal (art. 40)	32	Federación Estados Municipios

Fuente: Elaboración propia con información de las CPEUM de 1824, 1857 y 1917

Bajo la perspectiva económica y, en particular, la visión de la Hacienda Pública, el aspecto más sobresaliente en las tres constituciones es la ausencia de un principio delimitativo en las competencias tributarias tanto para el gobierno federal como para los gobiernos subnacionales. Baste mencionar que, según el ministro presidente de la Suprema Corte de justicia del siglo XIX Ignacio Vallarta (1830-1893), dicha ausencia delimitativa condujo a la instauración de una “anarquía

⁶⁹ Los estados que originalmente conformaron la federación mexicana fueron 19: Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Texas, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, y cuatro territorios federados; Alta California, Baja California, Colima y Santa Fé de Nuevo México

⁷⁰ Para 1857, a las 19 entidades anteriores se agregaron Aguascalientes, Colima, Guerrero, Tlaxcala, Valle de México, y Baja California como territorio federado. En tanto que, los cambios territoriales más importantes de la época fueron: la separación de Texas en 1848, la incorporación de Coahuila a Nuevo León y la escisión de Sinaloa de Sonora.

en materia fiscal” (Carpizo, 1972). En los siguientes apartados esto último quedará más claro.

2.2 El sistema fiscal mexicano durante el siglo XIX

Previo a la consumación de la Independencia y, por tanto, a la conformación de la Hacienda Pública mexicana, en la Nueva España, el sistema fiscal conformado por las reformas borbónicas del siglo XVIII tuvo como objetivos fundamentales ampliar los ingresos reales del Imperio Español y cubrir los gastos de la administración y defensa militar de la colonia *per se*, los de otras colonias y los de la metrópoli. Siguiendo a López (2010), las fuentes de estos ingresos se clasificaban en cuatro ramos denominados: comunes, remisibles, particulares y ajenos.

Los *impuestos comunes* estaban destinados a cubrir los gastos de la Administración Pública virreinal y se conformaban por los derechos de oro y plata, el tributo,⁷¹ el almojarifazgo (o impuesto comercial exigible a la entrada y salida de mercancías), el impuesto de amonedación cobrado por la Casa de la Moneda, las alcabalas –las cuales su historia data de 1571 y se imponían sobre la venta de las mercancías– y los impuestos de salinas y loterías. Los *impuestos remisibles o estancos* se enviaban a la Metrópoli, precisamente, por ser los réditos de los monopolios de producción y venta de artículos de consumo controlados por la Corona. El azogue, la pólvora, el tabaco, la sal y los naipes son algunos de estos estancos. Los *particulares* cubrían gastos relacionados a la propagación del cristianismo y se conformaban principalmente por el diezmo, las vacantes y bulas. Los *impuestos ajenos* se destinaban al mantenimiento del Tribunal de Minería, pero

⁷¹ Durante la época precolombina, el tributo consistía en el pago obligatorio de especies o mercancías de los pueblos sometidos a los aztecas según su oficio. Por ejemplo, se entregaba un tanto del producto de la tierra o manufactura al Tlatoani. En caso de no ser de esta forma, también podía pagarse en forma de servicios personales. Los mexicas no estaban exentos de este impuesto arcaico. Durante la colonia de la dinastía Borbón, el tributo se convirtió en un impuesto monetario, y su tasa de dos pesos plata anual se descontaba del sueldo de los indios que trabajan en las haciendas o se aplicaba al indígena campesino (Astudillo, 1999). Actualmente existe el pago del tributo en forma de servicios personales en los estados del sureste mexicano, y el mismo es conocido como el tequio, pero no como una exacción del sistema fiscal de la administración pública, sino como una forma de trabajo colectivo.

los ingresos provenientes de estos impuestos no los recaudaba ni le pertenecían al gobierno, éste solo los administraba.

Tras el levantamiento insurgente de 1810, los daños colaterales de la guerra no se hicieron esperar en la hacienda virreinal. Las causas eran obvias a la luz de los conflictos militares, el incremento del contrabando y la paralización de la industria minera y del estanco tabacalero. El problema se agravó debido al complejo sistema fiscal establecido por los ayuntamientos, pues, desde la segunda mitad del siglo XVIII, se creó un amplio número de gravámenes que en algunos lugares se cobraban y en otros no, a la par que, no existía uno solo que tuviera carácter general, ya que cada uno de ellos estaba destinado a satisfacer una necesidad específica (Astudillo, 1999).

Al mismo tiempo, esta problemática se agravó con la creación de nuevas contribuciones y el incremento de otras (Astudillo, 1999).⁷² Por el lado de los nuevos gravámenes, se aplicaron tasas sobre todo tipo de bienes; por ejemplo, sobre las casas, los coches y las actividades consideradas de lujo, como la peluquería, la sastrería, los restaurantes de cafés y comida rápida. Por el lado de los incrementos, las tasas alcabatorias crecieron exponencialmente.

Bajo este contexto, la Constitución de Cádiz de 1812 concedió facultades económicas en materia fiscal a las Cortes en vez del Monarca. Así, bajo la vigencia de sus preceptos, los diputados tuvieron la responsabilidad de

[...] fijar los gastos, establecer las contribuciones e impuestos y el repartimiento de las contribuciones entre las provincias. Así mismo, se prohibía al Monarca imponer por sí directa e indirectamente contribuciones, además de no conceder privilegios exclusivos a personas ni corporación alguna.⁷³ (López, 2010, p. 37)

⁷² Desde un ángulo político, el excesivo número de impuestos, su duplicidad y el incremento de los mismos sobre la población pobre, los indígenas y las castas de esa época pueden ser vistos como motivos de subversión. De hecho, esta situación se convirtió en uno de los acicates del grito de guerra de la población de ingreso medio, que tomó las armas para terminar con los abusos de la hacienda colonial.

⁷³ A partir de la Constitución de Cádiz, las futuras constituciones del Estado mexicano otorgaron las facultades de determinación, distribución y fiscalización del erario, el gasto y la deuda pública al poder Legislativo (nacional y local).

Una vez consumada la independencia se asumía que el sistema fiscal anárquico, deficitario, centralista y endeble tendiera a desaparecer, pero no sucedió, a pesar de todas las modificaciones fiscales que promovió Agustín I en su imperio y la adopción del federalismo como régimen económico-administrativo establecido por la CPEUM de 1824.⁷⁴ Ello se debe a que el sistema colonial era la única experiencia impositiva y de gasto que se conocía; de ahí que los primeros gobiernos del Estado mexicano tuvieran que readaptar los impuestos nacionales a los del tipo colonial por no tener conocimiento de otro sistema alternativo al vigente. Esta situación explica que en los primeros años de la independencia la recaudación fuera insuficiente y, en consecuencia, los préstamos y el agio fueron las principales fuentes de financiamiento (López, 2010).⁷⁵

Después de la promulgación de la CPEUM de 1824 y la conformación del Estado mexicano federal surgió el problema histórico de la distribución de las rentas públicas entre los gobiernos subnacionales y el nacional.⁷⁶ Las primeras medidas para resolver este problema quedaron establecidas en los artículos 50 y 161 de la Constitución (*ver* Tabla 2), pero dada la ambigüedad de su contenido se decretó la *Ley de clasificación de rentas generales y particulares* (1824). En ella se señalaban las fuentes exclusivas de la federación, y se establecía que las rentas no pertenecientes a ésta quedaban libres para los estados (Astudillo, 1999).

⁷⁴ Ante la herencia colonial de una hacienda pública desarticulada y los compromisos fiscales del Primer Imperio de derogar y disminuir los impuestos, así como de no recurrir a los préstamos forzosos, el gobierno de Agustín I deja atrás estos compromisos, y no solo recurre al préstamo forzoso, sino también al restablecimiento de los impuestos y a la aplicación de un gravamen elevado para impedir la salida de dinero. Debido a la oposición del Congreso a estas y otras medidas, el emperador decide suspender las sesiones legislativas de manera indefinida (Carbajal, 2012).

⁷⁵ El agio o agiotaje es la especulación abusiva y condicionada de los recursos públicos al interés de los prestamistas. En el México independiente, de acuerdo con Carbajal (2012), la relación financiera entre el gobierno federal y el sector privado inició en 1827, bajo condiciones de préstamo establecidas por las unidades superavitarias de ahorro. Algunas de las condiciones que les permitieron a los agiotistas asegurar tanto su capital como sus ganancias fueron: las elevadas tasas de interés, las letras pagaderas con aduanas marítimas y el cobro directo de rentas, como el peaje.

⁷⁶ Antes del México Independiente, el debate legislativo sobre esta cuestión fue llevado a cabo ampliamente en la Unión Americana (Astudillo, 1999). Al respecto, las posturas de Hamilton, Jay y Madison concluían que el gobierno de la Unión debía tener un “poder general de imponer y endeudarse”, con el cual pudiera hacerse de recursos suficientes para cubrir gastos militares. Ello dejaba ver que el objetivo de dicho debate era evitar el *tutelaje fiscal* de la Federación.

Tabla 2
Atribuciones fiscales por nivel de gobierno según las CPEUM de 1824 y 1857

CPEUM	Atribuciones fiscales por gobierno	
	Nacional	Subnacional
1824	<p>En términos del artículo 50, el gobierno federal puede:</p> <p>«Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación» (frac. VIII).</p> <p>Contraer deuda sobre el crédito de la federación (frac. IX).</p> <p>Establecer aduanas y designar su ubicación (frac. XIV).</p> <p>Determinar el valor, peso y tipo de la moneda (frac. XV).</p> <p>Dar leyes uniformes en todos los Estados sobre bancarrotas (frac. XXVII).</p>	<p>De lo dispuesto en el artículo 161, los Estados tienen la obligación de:</p> <p>Contribuir financiera para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el Congreso general (frac. VII).</p> <p>Informar anualmente a cada una de las Cámaras del Congreso general el monto de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que se hallen en sus respectivos distritos, detallando el origen de unos y otros (frac. VIII).</p> <p>Asimismo, de acuerdo con el artículo 162, ningún Estado podrá:</p> <p>Imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, sin consentimiento del Congreso (frac. II).</p>
1857	<p>Según el artículo 72, el gobierno federal puede:</p> <p>Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público y planear, aprobar y ejecutar el presupuesto anual de egresos de la Federación (frac. VII).</p> <p>Celebrar empréstitos o deuda soberana (frac. VIII).</p> <p>Expedir aranceles sobre el comercio extranjero (frac. IX).</p> <p>Establecer casas de moneda y las condiciones que debe tener ésta (frac. XXIII)</p>	<p>De acuerdo con artículo 110, los gobiernos estatales:</p> <p>No pueden acuñar moneda ni emitir papel moneda (frac. III).</p> <p>No pueden gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio (frac. IV).</p> <p>No pueden gravar la entrada y salida de mercancías nacional o extranjera a su territorio (frac. V).</p> <p>Además, según el art. 117, las facultades no expresamente concedidas al gobierno federal quedan reservadas a las entidades federativas.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de las CPEUM de 1824 y 1857

La distribución de las contribuciones quedó de la siguiente forma: a los gobiernos estatales les correspondían las alcabalas interiores y los derechos sobre la producción minera, el papel sellado, los gallos, la venta de cigarros, puros y pulque (López, 2010). A la federación le correspondían los impuestos de importación y exportación (arancel), el impuesto de internación del 15% sobre los precios del arancel de las mercancías extranjeras, el impuesto de amonedación, la renta sobre el tabaco, la pólvora, los correos, la lotería, las salinas, y el arrendamiento de los bienes nacionales, edificios, oficinas y terrenos (Astudillo, 1999).

Ante la escasez de recursos del gobierno federal, el Congreso creó el *impuesto contingente* (1824),⁷⁷ conocido también como cuota estatal o impuesto de capitación por estado. Este impuesto estaba conformado por el monto de las contribuciones remitidas mensualmente por los estados según la asignación federal anual, y su cálculo se basaba en el tamaño de la población y el nivel económico de cada estado. El establecimiento de esta cuota mostró dos situaciones enraizadas en la experiencia hacendaria. La primera y más evidente consistía en que los estados no solo tenían una obligación para con sus gastos administrativos, sino también para con los de la federación. La segunda y menos deseada era la dependencia del gobierno federal a los ingresos provenientes del impuesto contingente. Esto era muy grave si se considera que, en la práctica, los estados no pagaban su cuota y la Tesorería Nacional interfería en las oficinas de recaudación de los estados (Astudillo, 1999).

Si los problemas anteriores en la hacienda pública caracterizaron el régimen federalista (1824-1835), durante el sistema centralista (1835-1846) dichos problemas empeoraron, debido en gran medida por las constantes intervenciones extranjeras y el incremento del endeudamiento.⁷⁸ La transición del régimen federalista al centralista se inicia con la promulgación de las *Bases y Leyes Constitucionales* de 1836, las cuales eliminaron las legislaturas locales e instalaron las juntas departamentales y convirtieron a los estados “autónomos” en departamentos incapaces de crear su propia hacienda y fijar su presupuesto de gastos ordinarios. Además, se les prohibió «enajenar bienes, imponer contribuciones, efectuar contratos o gastos extraordinarios sin la previa aprobación del supremo gobierno» (Astudillo, 1999, p. 73).

⁷⁷ La evolución histórica de este impuesto perduró hasta los primeros años de la década de los 40 del siglo XX, bajo el nombre de Contribución Federal (López, 2010).

⁷⁸ La situación prevaleciente en 1834 fue resumida por el secretario de Hacienda Francisco Lombardo de la Peña (1759-1855) con las siguientes palabras: «Los intervalos de tranquilidad han sido efímeros que no han permitido una reforma radical en la hacienda; así es que puede decirse que ella ha caminado con la incertidumbre propia de nuestra infancia política, sin sistema, sin plan y sin objeto final y conocido» (cita recuperada de Astudillo, 1999, p. 72).

Es importante señalar que, para enfrentar los constantes conflictos bélicos internacionales, la relación de financiamiento de las casas comerciales y financieras extranjeras con el gobierno fue fundamental (Carbajal, 2012).

Las *Bases de Organización Política de la República Mexicana* de 1843 fueron la continuación de la tesis centralista en materia fiscal, ya que establecían la división de la Hacienda Pública dentro el Estado unitario mexicano en general y departamental, y la facultad exclusiva del Congreso para imponer y clasificar las rentas de cada hacienda. Entre 1845-1846, los dos últimos años del centralismo, se expidieron diferentes decretos, uno de ellos homologaba las cuotas y reglas de cobro de las alcabalas internas; otro establecía la recaudación departamental del impuesto sobre las fábricas textiles y su administración a cargo del gobierno central; y uno más asignaba otras fuentes de ingresos a aquellos departamentos con insuficiencia hacendaria. Incluso, en caso de resultar necesario, el gobierno central otorgaría un porcentaje del rendimiento de sus ingresos en función del departamento (Astudillo, 1999).

En definitiva, dentro del sistema fiscal centralizado o unitario cada cuerpo político departamental carecía de autonomía fiscal y administrativa, pero gozaba de cierta libertad política, pues estaban facultados para impulsar iniciativas de ley relativas a los impuestos, el comercio, la seguridad pública y la industria.

Con la restauración de la república federal en 1846, se restablece los estados federados y se decreta una nueva clasificación de las rentas tanto a favor de la federación como de las entidades federativas.⁷⁹ Durante los próximos siete años (1846-1853) el pago del *impuesto contingente* se convirtió en la principal fuente de ingresos de las arcas del gobierno federal, debido a la insuficiencia de ingresos y el creciente déficit fiscal.

A mediados de abril de 1853, tras un proceso electoral extraordinario, Antonio López de Santa Anna asume por última vez el poder, suprimiendo el federalismo *de*

⁷⁹ En dicha clasificación se señala que las rentas o contribuciones de la federación eran las siguientes: aranceles de importación y exportación, el impuesto de internación, el impuesto de 4% sobre la moneda, los impuestos sobre el tabaco, los correos, la lotería nacional, las salinas, el papel sellado y las casas de moneda, el producto sobre la venta de tierras libres pertenecientes a la federación, y todas las rentas que se perciban dentro del Distrito Federal y todos los territorios. A los estados les correspondían todas las contribuciones no establecidas en favor de la federación, tales como los impuestos sobre las fábricas textiles (lana y algodón) y el producto de las adunas interiores (Astudillo, 1999).

jure con el decreto de las *Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución*. Las razones de su ascenso se explican en parte por el descontento militar causado por los recortes presupuestales, durante el mandato presidencial de José Joaquín de Herrera (1848-1851) y en parte por la polarización política entre monarquistas y federalistas. En los meses sucesivos y hasta el triunfo del Plan de Ayutla (1854), se emitieron dos decretos, uno por el cual las rentas públicas se centralizaban y otro por el que se creaban nuevos impuestos para resolver el descontento militar y el déficit presupuestario.⁸⁰

Un año después de la dictadura santannista, en agosto de 1855, Ignacio Comonfort expidió el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana* (1855-1857), documento mediante el cual (y hasta la Constitución liberal de 1857) los territorios y estados recuperaban su facultad en materia fiscal para percibir y administrar directamente sus gravámenes (Menchaca *et al.*, 2010), aunque no su libertad presupuestaria, ya que los presupuestos debían ser aprobados por el gobierno federal (Astudillo, 1999).

Respecto a los efectos de la CPEUM de 1857 es preciso señalar que, esta Ley protegió la autonomía de las haciendas locales, ya que no limitaba sus facultades tributarias; con excepción de las fuentes reservadas para la Federación, como la industrial minera, fabril y el comercio exterior, las rentas derivadas de acuñación y el papel sellado, las demás facultades se entendían reservadas para los estados. Asimismo, en su artículo 124, establecía que para el 1° de junio de 1858 las alcabalas y aduanas interiores quedaban abolidas para toda la república. No obstante, en la práctica ello no sucedió, pues, fue hasta los últimos años del siglo XIX cuando quedarán abolidas de toda la república (López, 2010).

⁸⁰ Según Matías Romero (citado por Astudillo, 1999, p. 78), el objetivo principal de la dictadura santannista era obtener recursos suficientes de donde los hubiera para preservar el apoyo de la fuerza armada. Por su parte, Menchaca *et al.*, (2010) y Carbajal (2012) señalan que las nuevas contribuciones directas fueron excesivas e irritantes, ya que las mismas abarcaban perros, caballos, puertas y las ventanas exteriores de las casas y edificios. No obstante, debe reconocerse que, en este último regreso al poder, Santa Anna marca el distanciamiento de los agiotistas con el gobierno nacional.

Durante el decenio de 1860, las finanzas públicas federales registraron tres hechos interesantes: i) la modificación juarista de las relaciones fiscales intergubernamentales entre los estados y la Federación a partir del abandono del *impuesto contingente* por la *contribución federal* en 1861; ii) la suspensión de pagos del servicio de la deuda pública por dos años (17 de junio de 1861), ante los estragos de la guerra de los Tres Años. Esta decisión, en un primer momento motivó la invasión tripartita europea (España-Francia-Inglaterra), y posteriormente la intervención francesa y la instauración del Segundo Imperio mexicano; y iii) la generación del primer superávit fiscal en 1867-1868 de la Hacienda Pública federal por causa de los recortes presupuestales y los ingresos extraordinarios alcanzados por el secretario Matías Romero (1837-1898). Según López (2010):

En 1868 Matías Romero, Ministro de Hacienda Juarista, obtuvo por primera vez en la historia fiscal un superávit fiscal gracias a los ingresos extraordinarios derivados de los cobros para evitar confiscaciones a los conservadores, de la venta de bienes nacionalizados y de la creciente actividad del comercio, por la demanda diferida de los años de lucha interna. (p. 42)

En 1861, bajo el esquema de recargas tributarias o concurrencia fiscal, la relación intergubernamental entre la Federación y los estados experimentó un cambio relevante, debido a que se abandona el impuesto contingente por el de *contribución federal*. Este impuesto adicional e indirecto para las entidades federativas fijó una tasa de 25% sobre los impuestos locales. De modo que, la contribución federal no se trataba de una cuota obligatoria anual para los estados, como fue con el contingente, sino de una participación en favor de la Federación en los impuestos locales a partir de una recarga tributaria que facultaba el Congreso general (Astudillo, 1999).

En el período que abarca de 1867 a 1877, esto es, en los años que siguen a la restauración de la República mexicana en 1867 hasta el inicio del Porfiriato, ya se vislumbraba dos de los grandes problemas fiscales, mismos que perduraron hasta bien entrado el siglo XX. El primero de ellos fue la tendencia predominante de la centralización tributaria, esto es, el proceso de concentración de la administración

y recaudación de los impuestos de base amplia en el gobierno federal; y el segundo la anarquía fiscal.

Hay razones para suponer que tanto la aparición de la centralización tributaria como de la anarquía fiscal no fue casual ni espontánea, sino deliberada, así como para presumir que las graves distorsiones de la política fiscal de la segunda mitad del siglo XIX contribuyeron a la generación de un federalismo fuertemente centralista. El primer argumento en favor de esta interpretación fue el abandono del régimen de distribución exclusiva de las fuentes impositivas por uno de concurrencia tributaria, donde tanto la federación como los gobiernos subnacionales se beneficiaban de las mismas fuentes tributarias, que recayeran en los ingresos y la riqueza producidos en sus tres divisiones, a saber, la territorial (patrimonial), la industrial y la mercantil (Astudillo,1999).⁸¹ La segunda razón fue la limitada autonomía fiscal de los estados y municipios dentro del régimen de concurrencia tributaria, pues, pese a que éstos podían determinar el recargo adicional sobre los impuestos que conformaban la estructura tributaria, no tenían el control sobre los elementos más básicos del fisco, es decir, sobre el sujeto, el objeto, la base, las exenciones y las deducciones.

El tercer motivo consiste en el proceso de apropiación paulatina de las fuentes tributarias en favor de la Federación, por un lado, y en la limitación impositiva de los estados y municipios, por el otro (Astudillo, 1999), puesto que, el desarrollo de la apropiación es la cara inversa de la limitación, y viceversa, la complementariedad de ambos configuró el centralismo fiscal de la Hacienda Pública mexicana. Al respecto baste mencionar los siguientes ejemplos que centralizaron las finanzas públicas: i) la reservación exclusiva de los aranceles sobre el comercio exterior para el gobierno federal; ii) la prohibición de las alcabalas o impuestos sobre

⁸¹ Al respecto es importante señalar que, la centralización de los gravámenes de base amplia durante esa época se realizaba a través del régimen de concurrencia tributaria, mientras que, bajo el actual sistema, la centralización se lleva a cabo por el régimen de coordinación fiscal. En segundo lugar, en esa época los estados y municipios podían gravar tasas adicionales sobre las contribuciones de la federación, presentándose, por tanto, la doble e incluso múltiple tributación. En el actual régimen de coordinación fiscal, las entidades federativas ceden facultades tributarias en favor de la federación a cambio de transferencias de fondos federales.

el tránsito de mercancías al interior del país;⁸² iii) la prohibición de gravar la minería con tasas superiores al 2% para los estados (1887); iv) la percepción federal de dos tercios del valor de los terrenos baldíos de propiedad estatal que enajenara la federación (1860); v) la concentración federal de las rentas obtenidas sobre las casas de moneda, las escribanías y los ingresos recaudados en el Distrito Federal y los territorios (1867); vi) la prohibición federal para los estados de gravar la emisión de papel sellado y el tránsito de personas, gracias a las reformas de 1895; y vii) la incorporación de los impuestos y las rentas municipales al arca federal en el año de 1903.

Recapitulando, con la república restaurada y, concretamente, el inicio del Porfiriato, la tendencia del gobierno federal a restringir las facultades tributarias de los estados se refuerza. Ello fue posible, en parte, a la estabilidad política regional que se logró con el caciquismo, en parte, a los ajustes en materia fiscal promovidos por los liberales antes, durante y después de la guerra de Reforma y, en parte, al crecimiento económico registrado por la minería, la agricultura y la industria textil. La unión de estos acontecimientos sostuvo el auge y apogeo del Porfiriato y, en consecuencia, la estabilidad de la Hacienda pública federal de los últimos años del siglo XIX y los primeros del siguiente, la cual, dicho sea de paso, estuvo soportada por los ingresos derivados de las aduanas y los impuestos internos.⁸³

3. La descoordinación y anarquía fiscal del siglo XX

La larga administración porfirista (1877-1911) puede dividirse en dos etapas. La primera fue la de construcción y unificación (1877-1890), siendo sus objetivos de mediano plazo «unificar y cohesionar las fuerzas políticas y regionales, otorgar legitimidad y legalidad al régimen, respetando o aparentando respetar la constitución, y lograr el reconocimiento internacional» (Speckman, 2008, p. 342).

⁸² Después de 40 años del primer decreto del Congreso de la Unión que buscó abolir las alcabalas, en 1896, el secretario de Hacienda José Limantour (1854-1935) refrenda la abolición en toda la república. No obstante, en los hechos, los resultados fueron parciales, ya que la vigencia de las alcabalas se mantuvo hasta la aprobación del actual sistema de participaciones (López, 2010).

⁸³ Para el año fiscal de 1905, del total de los ingresos públicos, el 40% provenía de los ingresos internos (*i.e.*, el timbre y la contribución federal) y el 35% de las aduanas (López, 2010).

Para ello fue fundamental el apoyo de caciques, líderes locales, militares e intelectuales.

La segunda etapa (1890-1908) se caracterizó por un centralismo autoritario que tenía como objetivo fomentar la economía y las relaciones del gobierno con los empresarios, bajo el apoyo intelectual de los “científicos”.⁸⁴ José Y. Limantour, uno de los principales científicos de Díaz y secretario de Hacienda durante 18 años (1893-1911), fue el principal responsable de la Hacienda Pública mexicana moderna.⁸⁵ Bajo su administración el comercio interno se desarrolló tras la abolición (parcial) de las alcabalas, el gasto público se redujo y las presiones financieras por la deuda interna y externa fueron restructuradas por un pasivo de largo plazo a una tasa fija. La combinación de estos factores permitió que se registraran superávits fiscales desde 1894 (Speckman, 2008).

La mejora en los ingresos públicos y la entrada de capitales extranjeros permitieron la inversión masiva en infraestructura pública y de comunicación, en particular, en la red ferroviaria, lo que contribuyó a la reducción de los costos de transporte y, en consecuencia, a expandir el comercio interno. Como era de esperarse, el crecimiento de la red estimuló la producción agrícola, minera y manufactura; sin embargo, los beneficios comerciales se concentraron en las elites económicas tanto de capital extranjero como nacional, en tanto que las desigualdades de la riqueza y educación se profundizaran por regiones geográficas.

Así, los estados del norte de país se desarrollaron más rápido que los del sur y, por tanto, la riqueza se concentró en los primeros. Es evidente que a ello también contribuyó la cercanía geográfica de los estados del norte con los Estados Unidos de Norteamérica, sus amplias líneas ferroviarias, su mayor instrucción académica, su conformación poblacional mayoritariamente urbana y una economía más

⁸⁴ Los científicos o políticos científicos fueron un grupo de latifundistas, burócratas e intelectuales vinculados con la filosofía positivista. Su programa político consistió en alcanzar el orden, el progreso y la paz mediante la reorganización del gobierno y el buen manejo de las Secretarías de Hacienda pública, Instrucción Pública y Guerra. Entre éstos los que más destacaron fueron Manuel Romero Rubio, Justo Sierra Méndez, Rosendo Pineda y José Yves Limantour.

⁸⁵ Ver Ludlow, Leonor M. (2012). *Galería de los Ex- Secretarios de Hacienda (siglos XIX y XX) 68 semblanzas* [en línea]. México: SHCP. Recuperado de: <https://goo.gl/WuYxdp>

diversificada (Speckman, 2008). Además de estos factores, como bien afirma López, a la desigualdad y concentración de la riqueza tanto a nivel de los grupos sociales como de las regiones geográficas, también contribuyó la ausencia de instrumentos impositivos redistributivos. De tal forma que, bajo el porfiriato se gestaron grandes fortunas en un reducido grupo de individuos, generalmente cercanos a Díaz (López, 2010).

Con la acumulación y profundización de la desigualdad social y económica a nivel regional durante los primeros diez años del siglo XX, y el inicio y avance del movimiento revolucionario se evidenció que

Los sistemas hacendarios estatales carecían de uniformidad y descansaban en una gran cantidad de impuestos que llegaban a ser hasta de 57. Al igual que en el federal no se tomaba en cuenta la capacidad de pago de los causantes. Ni el efecto de los impuestos establecidos por los otros. (Astudillo, 1999, p. 93)

De manera que, con el triunfo de los carrancistas en 1914, el problema inmediato a resolver, bajo la égida de los gobiernos constituyente y posrevolucionarios, fue la multiplicidad impositiva de los gobiernos subnacionales, o, mejor dicho, la anarquía fiscal establecida por el complejo sistema de cuotas, bases impositivas y reglamentaciones tributarias concurrentes.

Los carrancistas asumieron que para afianzarse en el poder y reestructurar el Estado era necesaria la centralización de todo tipo de impuestos. Por ese motivo, el presidente Venustiano Carranza implementó tres medidas importantes: i) incrementó progresivamente la Contribución Federal a 60 por ciento (1917), cuando en 1913 era de 20 por ciento; ii) en 1914, fijó un impuesto especial a la exportación y al consumo de petróleo crudo de 60 centavos por tonelada;⁸⁶ y iii) en 1916, decretó que todos los asuntos petroleros y mineros eran de competencia federal (López, 2010).

⁸⁶ A partir de 1912, la extracción del petróleo fue gravado como un inciso más del impuesto especial del timbre, mediante el decreto maderista que exigía el pago de 20 centavos por tonelada. Para mayor detalle sobre la respuesta de los EUN a dicho gravamen, consúltese *El presidente Madero decreta un impuesto especial a la explotación de petróleo crudo*. Disponible en [en línea] <https://goo.gl/JggFQw>

Un problema mayor se presentó después de la promulgación de la Constitución de 1917, a saber, la centralización del ingreso público vía la apropiación de las fuentes impositivas, pues, de acuerdo con el artículo 73 constitucional (texto original), el reparto de atribuciones fiscales confirió a la Federación un poder ilimitado para imponer las contribuciones necesarias al ejercicio de sus gastos (Astudillo, 1999). Además, estableció un régimen de competencia exclusiva a favor de ella (ver Tabla 3).

Tabla 3
Atribuciones fiscales por nivel de gobierno según la CPEUM de 1917

Nacional	Subnacional
<p>Con fundamento en el artículo 73, el gobierno federal puede:</p> <p>Imponer las contribuciones necesarias para costear el Presupuesto (frac. VII).</p> <p>Celebrar empréstitos de conformidad con la aprobación del Congreso (frac. VIII).</p> <p>Expedir aranceles sobre el comercio internacional e impedir que el comercio interestatal establezca restricciones (frac. IX).</p> <p>Establecer casas de moneda, fijar las condiciones de ésta y su valor en relación con las monedas extranjeras (frac. XVIII).</p> <p>De lo dispuesto en el artículo 131, se concluye que la Federación tiene la facultad exclusiva de gravar sobre las mercancías que se importen y exporten, así como la capacidad para reglamentar, incluso prohibir, por motivos de seguridad, la circulación de toda clase de efectos (v.g. individuos, mercancías) al interior del país.</p>	<p>De lo previsto por el artículo 73:</p> <p>El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en municipalidades con extensión poblacional y territorial suficiente para sus gastos e ingresos (frac. VI, primera base).</p> <p>Ahora bien, de lo dispuesto en el artículo 115, los Municipios (M) pueden:</p> <p>(M) Administrar libremente su hacienda, de conformidad con los señalamientos de las legislaturas locales (frac. II).</p> <p>En tanto que, con base en el artículo 117, los Estados (E):</p> <p>No podrán acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado (frac. III).</p> <p>No podrán gravar el tránsito de cosas o personas en su jurisdicción (frac. IV).</p> <p>No podrán gravar el flujo de mercancías extranjeras o nacionales en su territorio (frac. V).</p> <p>No podrán emitir títulos de deuda ni contraer préstamos pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional (frac. VIII).</p> <p>Y según el artículo 124, las facultades expresamente no concedidas a la administración federal se entienden reservadas a administración de los Estados. En otras palabras, se trata del federalismo residual.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de la CPEUM de 1917, texto original

Un aspecto que destaca en la CPEUM de 1917, en comparación con las anteriores, fue el énfasis e interés de los constituyentes en decretar y promover *la libertad hacendaria* de los Municipios y los Estados para que ellos mismos financiaran sus actividades. No obstante, Alberto J. Pani, secretario de Hacienda

(1923-1927; 1932-1933) cuestionó esta independencia fiscal por considerar que la misma era la fuente de la “anarquía fiscal”. Esta crítica se sustentó en el hecho de que, a principios de la tercera década del siglo XX, el sistema fiscal posrevolucionario registraba dos graves problemas relacionados con la fuente impositiva, el contribuyente y el objeto fiscal.

El primer problema fue *la doble tributación interna* para objetos estrechamente relacionados, o mejor dicho la ausencia de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales para gravar fuentes y objetos impositivos de una clase similar; en concreto, aquéllos relacionados con la riqueza y la producción. El segundo problema tiene que ver con *la imposición territorial múltiple y heterogénea* para un mismo sujeto y objeto, la cual se presentaba cuando los dueños de riqueza y propietarios de bienes inmuebles ubicados en diversas jurisdicciones del país enfrentaban tasas y cuotas heterogéneas. El impuesto sobre la propiedad raíz o predial fue y sigue siendo un ejemplo de este tipo de problema (Astudillo, 1999). Desde luego, esta descoordinación en materia tributaria lejos de contribuir a la creación de un mercado nacional que favoreciera el consumo, la tenencia de propiedades y la producción lo impedía, ya que, generó zonas diferenciadas por tipo de política impositiva y, en consecuencia, por tipo de gasto.

A lo largo de la tercera década del siglo XX se presentaron tres hechos de gran trascendencia para la historia del sistema fiscal mexicano. El primero fue la creación en 1921 del impuesto cédular sobre la renta,⁸⁷ antecedente del actual ISR, bajo el decreto obregonista de la *Ley del Centenario*. Si bien su implementación fue transitoria, en 1924, siendo secretario Alberto J. Pani, se adoptó de forma definitiva tras la promulgación de la *Ley para la Recaudación de los Impuestos Establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas* (López, 2010). Las reformas subsecuentes de 1925, 1941, 1953 y hasta la del 30 de diciembre de 1964, hubieron

⁸⁷ El impuesto cédular es un gravamen que divide por categorías las fuentes de rentas (o ingresos) que obtienen las personas físicas. Las cinco cédulas más aplicadas son: i) por actividad profesional; ii) por actividad empresarial; iii) por enajenación de bienes inmuebles; iv) por arrendamiento o goce de bienes inmuebles; y v) por ingresos derivados de la explotación del subsuelo y recursos naturales o por concesiones gubernamentales.

de modificar las cédulas y el nombre de la misma Ley por la *Ley del Impuesto Sobre la Renta* (1941). Por su parte, la reforma de 1964 modificó el sistema cedular por un sistema global, donde tanto personas físicas como morales contribuían al fisco. Este sistema actualmente prevalece a nivel federal.⁸⁸

El segundo evento fue el establecimiento del incipiente sistema de participaciones estatales en la recaudación federal, pues, en 1922 las entidades federativas cercanas a algún pozo petrolero o poseedoras de una refinería participaban sobre una tasa del 5 por ciento en el producto de la renta petrolera recaudada por el impuesto del timbre (Carpizo, 1972). Cuatro años después, tras la inclusión del Impuesto a la Minería estas participaciones se ampliaron. Según Astudillo (1999), conforme a la Ley de Impuestos a la Minería, a partir de 1926, los estados obtuvieron una participación en forma de cuota adicional de un 2 por ciento sobre el valor del oro y la plata (p. 100).

El tercer acontecimiento fue el inicio de una serie de convenciones intergubernamentales en materia de coordinación tributario, ante el persistente problema de la anarquía fiscal y la creciente desigualdad regional, que en lo futuro condujeron a: i) la creación de las primeras leyes de coordinación fiscal en las relaciones intergubernamentales (1943-1953); ii) la eliminación de la Contribución Federal (1949); y iii) el desarrollo y la consolidación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (1948-1980).

4. Las convenciones nacionales fiscales de 1925, 1933 y 1947

La influencia del modelo federal de los EUN en las constituciones políticas de México era notoria, tanto en la arquitectura del sistema político como en la definición del sistema fiscal, pero en materia fiscal destacan tres: i) el régimen de concurrencia tributaria; ii) el sistema impositivo de gravámenes directos tanto a nivel federal como

⁸⁸ Según Osorio (2013), en 1964, las cédulas recaían en las ganancias derivadas de: i) el comercio y la industria; ii) el trabajo profesional; iii) el trabajo asalariado; y iv) la colocación de dinero o valores con intereses. Para profundizar sobre la evolución del ISR revisar Osorio, José (2013). *Análisis de la Base Gravable de los Pagos Provisionales del Impuesto Sobre la Renta de las Personas Morales en México* (Tesis doctoral). Instituto de Especialización para Ejecutivos A.C., Jalisco.

a nivel subnacional;⁸⁹ y iii) el régimen exclusivo de tributación en comercio internacional para el gobierno federal.

El principal argumento por el cual ambas federaciones no habían adoptado un régimen tributario de competencia exclusiva en sus respectivas cartas magnas se debió a dos potenciales riesgos. El primero se asoció con la insuficiencia financiera de los órdenes de gobierno central y subnacional, esto es, con el peligro de que la definición y precisión de objetos y sujetos gravables conllevara a la escasez de recursos hacendarios y, por ende, al debilitamiento de los poderes públicos tanto locales como nacionales para el logro de sus funciones. El segundo riesgo, derivado del primero, implicaba que ante una baja recaudación, era probable que los gobiernos se vieran incentivados a incrementar las tasas impositivas de las fuentes y objetos distribuidos.⁹⁰

En el caso de México, la implementación del régimen concurrente en materia tributaria implicó la configuración de una anarquía fiscal, pues, como argumenta (Serna, 2004), dicho régimen:

Generalizó la doble y hasta múltiple imposición, provocando serios daños a la actividad económica nacional al incidir de manera acumulada y superpuesta sobre las mismas bases. Bajo este esquema los contribuyentes se veían obligados a pagar múltiples impuestos, conforme a una multiplicidad de normas, aplicadas por autoridades diversas, a través de procedimientos de recaudación distintos. (p. 10)

Como un primer paso en la resolución del problema de la doble tributación, el gobierno federal convoca en 1925, 1933 y 1947 a la realización de una

⁸⁹ Un impuesto directo es aquél que grava en forma directa el ingreso, la riqueza, el capital y patrimonio del sujeto pasivo del impuesto. Se trata de un impuesto no trasladable a otro sujeto. El principal impuesto tanto en México como en los EUN es el impuesto sobre la renta personal y la renta de las personas morales.

⁹⁰ Probablemente haya sido Alexander Hamilton (1757-1804) el primer partidario del federalismo fiscal estadounidense en advertir sobre este segundo riesgo. Al respecto, Serna (2004), citando a Flores Zavala, señala que existen, por lo menos, dos razones por las cuales Hamilton se inclinaba por un régimen de concurrencia tributaria en lugar de uno de competencia exclusiva. En primer lugar, la división competencial habría significado renunciar a los intereses de la Unión por los de los estados; y, en segundo, la restricción tributaria habría desatado como consecuencia natural que los impuestos dentro de una jurisdicción aumentaran desproporcionadamente sobre el objeto exclusivo y los ciudadanos residentes para cerrar la brecha gasto-ingreso público.

convención fiscal, con el objetivo central de resolver la anarquía y compleja situación de la hacienda federal y las haciendas subnacionales.

4.1 La Primera Convención Nacional Fiscal (PCNF)

La Primera Convención asumió la delimitación competencial de las potestades tributarias entre los gobiernos estatales y el gobierno federal,⁹¹ como su objetivo prioritario, pues, de acuerdo con Alberto J. Pani (1878-1955),⁹² el desorden de las finanzas públicas mexicanas en estos dos órdenes, era tal que entre los estados y la federación existían más de 100 impuestos, resultado de la ausencia de un marco regulatorio que orientara y coordinara las legislaciones hacia competencias definidas.⁹³ En otras palabras, las discrepancias y problemas entre las haciendas públicas federal y estatales eran resultado de la anarquía fiscal, la multiplicidad e inestabilidad de las leyes fiscales. Esta visión de Pani es expresada en su convocatoria emitida el 22 de julio de 1925 a los gobernadores:

Cada Estado establece su propio sistema de tributación, el gobierno federal mantiene el suyo, y como los objetos del impuesto son los mismos [...] el impuesto se hace cada vez más oneroso por la multiplicidad de cuotas, multas y recargos, creciendo la complejidad del sistema y aumentando en forma desproporcionada e injustificable los gastos muertos de recaudación, inspección y administración de las rentas públicas. [Por tanto,] como no hay acuerdo entre los Estados y la Federación a menudo acontece que las leyes de impuestos son contradictorias, concurren sobre

⁹¹ Según Tépach (2004) y López y Cortés (2006), a pesar de que la delimitación de competencias locales y federales en materia de impuestos era uno de los factores importantes para corregir la multiplicidad de tributos, la Primera Convención también proponía establecer un plan nacional de arbitrios que permitiera unificar el sistema fiscal, así como crear un órgano permanente capaz de recomendar medidas fiscales acordes a la dinámica de la economía nacional y vigilar el cumplimiento del plan único de impuestos.

⁹² Alberto José Pani Arteaga (1878-1955) fue un político mexicano destacado que ocupó diversos cargos en el gabinete presidencial posrevolucionario, entre los cuales destaca el de Secretario de Industria, Comercio y Trabajo (1917-1919), Secretario de Relaciones Exteriores (1921-1923) y Secretario de Hacienda y Crédito Público (1923-1927, 1932-1933).

⁹³ En 1925, cuando se realizó la PCNF, la distribución de los impuestos era la siguiente. Al gobierno federal le correspondía la recaudación de los impuestos al comercio exterior (importación y exportación), a la industria (extractiva, de transformación, de transporte, de bebidas alcohólicas), los impuestos sobre la renta, sobre los capitales, el impuesto general del timbre (sobre actos, documentos y contratos), la contribución federal y los impuestos sobre los recursos naturales. Por su parte, los gobiernos estatales eran responsables de recaudar los impuestos sobre la propiedad raíz (urbana y rural), la agricultura, el comercio interno, las compraventas, los sueldos y emolumentos, los honorarios, los contratos y capitales (inversión fija bruta), entre otros (Astudillo, 1999).

una misma fuente recargándola extraordinariamente y dejan libre de gravamen otras fuentes. (López y Cortés, 2006)

En términos generales, podemos resumir que los tres elementos centrales de la PCNF fueron: i) la presencia de un régimen de tributación concurrente, que no permitía la constitución de una unidad económica federal; ii) la urgencia de establecer un régimen tributario con competencias claramente definidas; y iii) la constitución de un sistema fiscal unificado que hiciera recaer más equitativamente los impuestos sobre los contribuyentes (López y Cortés, 2006), y que al mismo tiempo ampliara las capacidades fiscales de los dos órdenes de gobierno, en particular, las del gobierno federal.

Respecto a las conclusiones que llegó la PCNF de 1925, en materia de distribución de los poderes tributarios, están: i) los gobiernos estatales tienen el poder tributario exclusivo sobre la tierra, los edificios, las concesiones otorgadas por autoridades locales, los servicios públicos locales, las herencias y las donaciones; ii) el gobierno federal tiene la potestad tributaria exclusiva de gravar el comercio y la industria; iii) los gobiernos estatales tienen el derecho a participar en el producto de los impuestos recaudados por el gobierno federal, pero a una tasa uniforme para todos los estados; iv) el gobierno federal debe participar en el producto de los impuestos sobre las herencias y las donaciones; y v) las futuras convenciones deben resolver el asunto de los impuestos especiales, comenzando desde el establecimiento y la recaudación hasta la participación sobre el producto para los dos órdenes de gobierno (De la Garza, 2008).

Un año después de la convención, el presidente Plutarco Elías Calles (1877-1948) envió una iniciativa de reforma constitucional a los artículos 118 y 131, y de adición al 74, con la finalidad de aplicar las conclusiones de la Primera Convención, pero la Cámara de Diputados no la aprobó (Martínez, 1988). Pese a esto, los sucesivos proyectos e iniciativas de reforma hacendaria incluyeron un elemento esencial de la PCNF, a saber, la valoración del *derecho a las participaciones* sobre el producto de los ingresos recaudados tanto para la federación como para los estados, pues en agosto de 1926, el Congreso expidió la *Ley Federal del impuesto*

sobre *Herencias y Legados*, la cual, en la práctica, significó, por una parte, el desarrollo del mecanismo de participaciones y, por otra, la renuncia y delegación de las potestades tributarias de los gobiernos estatales en favor de la Federación (Serna, 2004).

4.2 La Segunda Convención Nacional Fiscal (SCNF)

En los últimos meses de la administración de Pascual Ortiz Rubio, A. Pani asume, por segunda ocasión, la titularidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en febrero de 1932, tras la renuncia de Luis Montes de Oca. Tres meses después, convencido de que el principal obstáculo hacendario y económico para el desarrollo integral del país continuaba siendo *la anárquica pluralidad de cuotas y doctrinas en materia hacendaria* por entidad federativa, Pani convoca la Segunda Convención Nacional Fiscal para agosto de ese año, no obstante, a solicitud de los gobernadores, la misma fue pospuesta para mayo de 1933 (Tépach, 2004).⁹⁴

Al igual que en la Primera Convención,⁹⁵ en la SCNF se fijó el propósito de determinar las bases legales e institucionales de un sistema tributario coordinado, así como delimitar las competencias fiscales tanto para la hacienda pública federal como para la hacienda pública subnacional, esto es, para los estados y municipios (De la Garza, 2008). A ese objetivo se sumaron los de revisar las conclusiones de la PCNF, determinar las bases de unificación tributaria de los sistemas locales con el del gobierno federal y constituir un órgano capacitado para la ejecución de las decisiones de la convención (Tépach, 2004).

⁹⁴ En 1933 el general Abelardo Rodríguez Luján (1889-1967) asume la presidencia por un período de un año y medio, después de la renuncia de Ortiz Rubio. Aunque A. J. Pani compitió junto con Abelardo para el cargo de presidente, el grupo parlamentario del Congreso de la Unión favoreció a Rodríguez.

⁹⁵ Durante los años que van de 1920 a 1933, la mayoría de los estados registraron una aguda crisis financiera, debido a varios factores: en primer lugar, por la prevaleciente desorganización fiscal heredada por el período revolucionario que favorecía a la evasión impositiva y, en segundo, por la Gran Depresión de 1929 que afectó la producción agrícola y, en consecuencia, los ingresos locales disminuyeron. Bajo este escenario y con la finalidad de ser autosuficientes, los estados se vieron obligados a crear varios impuestos sobre la producción y el comercio de diversos bienes agrícolas e industriales (Astudillo, 1999).

Respecto a los resultados, según Astudillo (1999), la SCNF sentó tres principios limitativos en relación con la definición de los campos impositivos entre la Federación y los estados:

- i. El *sistema de tributación único y unilateralmente ventajoso* establece que ninguna fuente tributaria debe estar gravada por dos o más impuestos, y que la atribución para tal efecto (*i.e.*, gravar) debe ser concedida a una autoridad fiscal que le resulte más ventajoso y conveniente.
- ii. *La intervención acordada* se refiere a que, en caso de ser preciso la intervención de dos o más órdenes de gobierno en la creación de un impuesto, ésta debe establecer un acuerdo previo como procedimiento forzoso para el decreto del impuesto concurrente.
- iii. *La determinación, administración y recaudación unipersonal*. Según este principio, las funciones de determinación, administración y recaudación para cada impuesto deben encomendarse a una sola autoridad, *a fortiori*, aquélla que le corresponda el rendimiento del gravamen.

En concordancia con las conclusiones de la Primera, la Segunda Convención llegó a cinco recomendaciones muy semejantes a las de la PCNF, éstas fueron: i) los gobiernos estatales tienen el poder exclusivo de gravar sobre la propiedad territorial de sus jurisdicciones (desde la propiedad rural y urbana, hasta la edificada y no edificada), los actos no mercantiles, los servicios públicos municipales, las herencias, las donaciones y las concesiones que otorguen; ii) el gobierno federal tiene el poder exclusivo de gravar sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), la renta, la industria, las instituciones de crédito e instituciones de seguros; iii) los estados y los municipios deben participar en el producto de los impuestos recaudados por el concepto de impuestos especiales; iv) el gobierno federal tiene la potestad exclusiva de cobrar impuestos sobre las rentas derivadas de la producción y explotación de los recursos naturales, así como de los servicios públicos que él concesionare; y v) el gobierno federal debe participar en el producto de los impuestos sobre herencias y donaciones (De la Garza, 2008).

No obstante la importancia de estas recomendaciones, el paquete de reformas constitucionales *ad hoc* al sistema coordinado no se logró y el régimen continuó siendo de concurrencia tributaria. Las razones que explican este retraso reformista son: i) el hecho de que la SCNF se realizara al final de sexenio impidió que las recomendaciones emanadas de ésta se materializaran en los cambios

legislativos; y ii) la conjugación de los problemas internos con el estallido de la Segunda Guerra Mundial (Tépach, 2004).

A pesar de esta situación, dos iniciativas sí pasaron a reformas de ley; la primera fue la puesta en marcha de las participaciones estatales en el producto de los impuestos especiales. Con la reforma de 1934 al artículo 73 fracción X, el Congreso de la Unión quedó facultado para legislar en materia de energía eléctrica, con cargo al gobierno federal y con participación a los gobiernos estatales y municipales (Tépach, 2004). Es preciso señalar que tales participaciones estuvieron supeditadas a la firma de convenios de coordinación fiscal, pues, al existir un convenio entre la Federación y los estados, éstos últimos renunciaban a imponer sus gravámenes a cambio de una participación sobre el producto de la recaudación cedida al gobierno federal.

La segunda reforma fue la modificación a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional en 1942, que amplió los impuestos especiales a favor del gobierno federal. Así, como resultado de esta reforma se establecieron como fuentes exclusivas de la Federación las siguientes: la producción y el consumo de tabacos labrados, la gasolina y otros productos derivados del petróleo, los cerillos y fósforos, el aguamiel y productos de su fermentación y la explotación forestal. Por el lado de las participaciones, los montos participables fueron diversos, ya que dependían del objeto del impuesto y de la entidad federativa acreedora; por citar tres ejemplos: i) los estados y municipios con fondos petroleros recibían una participación federal de 20 por ciento, respectivamente; ii) conforme a la Ley del Impuesto sobre Bebidas Alcohólicas, los estados y municipios disfrutaban de una participación del 10 por ciento sobre el producto recaudado al interior de su jurisdicción; y iii) con base a la Ley del Impuesto sobre Explotación Forestal, los estados recibían un 30 por ciento y los municipios un 20 por ciento, respectivamente, del producto recaudado dentro de sus jurisdicciones (Astudillo, 1999).

4.3 La Tercera Convención Nacional Fiscal (TCNF)

Después de 14 años de la realización de la SCNF, en octubre de 1947, bajo la administración de Miguel Alemán Valdés (1946-1952), el secretario de Hacienda Ramón Beteta Quintana (1901-1965) suscribe la convocatoria de la Tercera Convención Nacional Fiscal, ante la desaceleración del crecimiento económico y el resurgimiento de las presiones inflacionarias que enfrentaba la economía mexicana, para llevarse a cabo en noviembre del mismo año, con el objeto de resolver los problemas de la estructura tributaria que paralizaban a la administración pública y a la economía nacional. Las razones eran evidentes, la tributación múltiple representaba un sistema antieconómico tanto para el comercio como para la industria, además de ser esquema injusto para los contribuyentes, fomentaba el fraude y la ocultación fiscal (*i.e.*, la evasión y elusión fiscal). En consecuencia, se asumió que, para fortalecer tanto la estructura hacendaria federal como la economía del país era urgente resolver el problema del desprestigio de las autoridades del fisco, la corrupción de los contribuyentes y la anarquía fiscal (Astudillo, 1999).

Los objetivos de esta TCNF seguían siendo los mismos que los de las dos primeras convenciones, debido a que, durante los 22 años de diálogo que mediaron entre 1925 y 1947 los problemas en la estructura fiscal no se habían resuelto y los avances fiscales fueron lentos (Astudillo, 1999). Aunque ahora se planteaban aspectos más concretos. En primer lugar, la delimitación de los campos impositivos para los tres órdenes de gobierno debía estar en función del costo de los servicios públicos y de su capacidad para controlar a los contribuyentes, es decir, a diferencia de las dos convenciones anteriores, el criterio de distribución de los impuestos ya no perseguía la exclusividad *per se*, sino la coordinación tributaria única a favor del gobierno con mayor ventaja para recaudar y la concesión de participaciones (Núñez, 1981). En segundo lugar, se buscó sentar las bases de la colaboración tributaria en las relaciones intergubernamentales para sacar el máximo provecho del sistema y, así, enfrentar las necesidades sociales y los compromisos públicos. Pese a la importancia de estos objetivos y los de la PCNF y la SCNF, en ninguna de ellas se planteó un elemento esencial del federalismo fiscal, esto es, la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales.

Al igual que la Segunda Convención, la Tercera concluyó con una serie de principios bajo los cuales debía regirse el sistema impositivo (Astudillo, 1999), entre los más sobresalientes están los siguientes: i) la distribución de competencias tributarias con base al costo de los servicios públicos y al control de los causantes; ii) la atribución de los ingresos participables de acuerdo al desarrollo económico de las jurisdicciones estatales y municipales; y iii) los ingresos para cada uno de los ámbitos gubernamentales deben ser de tres clases: privativos, de participación y de legislación concurrente. En conjunto, estos tres principios resultaron fundamentales para establecer la distribución de ingresos públicos por nivel de gobierno.

La propuesta sobre la distribución de los ingresos públicos fue la siguiente: para el gobierno federal pertenecía de forma privativa los impuestos al comercio exterior y sobre la renta; para los estados correspondían de manera exclusiva los gravámenes sobre la propiedad raíz rústica, los productos agrícolas, la ganadería, la traslación de bienes inmuebles, los expendios de bebidas alcohólicas y el comercio al menudeo de mercancías de primera necesidad. En el caso de los municipios, a estos les pertenecían los impuestos sobre la propiedad raíz urbana, las diversiones, los espectáculos, los mercados y el comercio ambulante al menudeo. Por otra parte, las fuentes concurrentes eran los ingresos mercantiles y la explotación de los recursos naturales (Astudillo, 1999).

Los resultados prácticos de esta TCNF fueron las normas jurídicas que regularon la coordinación fiscal en el período comprendido entre 1948 y 1979. La primera fue la *Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles* que fue decretada en 1948, y tuvo por objeto gravable los ingresos obtenidos por conceptos de ventas y prestación de servicios en actividades comerciales e industriales (Núñez, 1981). Con la publicación de esta Ley, el impuesto del timbre, establecido desde 1869, quedó sustituido por el nuevo y amplio esquema de coordinación establecido por el impuesto sobre ingresos mercantiles. Además, dicha Ley estableció una tasa de 1.8 y 1.2 por ciento para la Federación y los estados coordinados, respectivamente, es decir, para aquellos estados que renunciaran explícitamente a sus propios impuestos sobre el comercio y la industria.

El segundo ordenamiento jurídico fue la *Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados* de 1953. El contenido de esta Ley *grosso modo* establecía la prohibición de los estados para gravar el comercio intraestatal y la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios, principal órgano encargado de coordinar las acciones impositivas, asesorar técnicamente y gestionar las participaciones entre los gobiernos federal y local.

A las mencionadas leyes de arriba, se sumó la supresión de la Contribución Federal en 1949, en virtud de que, el proceso de concentración y apropiación de las fuentes impositivas por parte del gobierno federal, en los últimos 50 años, había limitado fuertemente la hacienda pública local. En otras palabras, la derogación de la Contribución Federal fue un reconocimiento implícito de que el fortalecimiento del gobierno federal a costa de los gobiernos locales había dejado sin autonomía financiera a estos últimos. De hecho, la situación financiera y fiscal de estos gobiernos les impedía seguir aportando recursos para el sostenimiento de la Federación, por ello, de ahí en adelante será ésta quien aporte los fondos para mantener a las finanzas públicas locales (Astudillo, 1999).

De manera que, la política fiscal adoptada, a partir de las medidas descritas, institucionalizó con el paso del tiempo el federalismo centralizado, pues, el gobierno federal restringió a los gobiernos subnacionales cobrar sus propios impuestos y gozar, en consecuencia, de una autonomía hacendaria. Dicho de otro modo, la dependencia fiscal por el lado del ingreso tanto de los estados como de los municipios es consecuencia directa de las medidas correctivas aplicadas al problema de la anarquía fiscal, las cuales devinieron en la apropiación progresiva de las fuentes gravables y en la instauración de un esquema de participaciones en favor de las entidades subnacionales suscritas a los convenios de coordinación fiscal.

Después de la TCNF (1947) y hasta la creación en 1980 del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se organizaron reuniones de tesoreros estatales en lugar de convocar a convenciones a nivel nacional en materia fiscal. Todo parecía indicar que existía el temor del gobierno federal de que los gobiernos estatales y

municipales reclamaran potestades tributarias exclusivas (Astudillo, 1999; Núñez, 1981). Bajo ese riesgo, el presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) instituye las Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la SHCP. En total, hasta 1979 cuando cambia de denominación, se realizaron 11 reuniones de este tipo.

La primera de éstas se celebró en 1972. En ella se plantearon los siguientes objetivos: i) fortalecer los fiscos de los estados y municipios; ii) armonizar los sistemas fiscales y estatales; iii) cerrar filas para crear lazos de cooperación y apoyo en tareas de administración; y iv) convenir una fórmula de distribución de los diversos fondos de participación (Astudillo, 1999). Nuevamente, los objetivos de la reunión no consideraron aspectos relacionados a la autonomía hacendaria; por el contrario, los acuerdos condujeron a una mayor dependencia de las haciendas públicas subnacionales a los ingresos federales, toda vez que incrementaban el reparto de los montos de las participaciones, así como incluían nuevos impuestos participables. Una medida alternativa que aminoró, en pequeña escala, la dependencia al sistema de participaciones fue la implementación en 1974, de un sistema de créditos para los estados y municipios por medio de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Astudillo, 1999). Respecto a la armonización del fisco, ésta consistió en la tributación unilateralmente ventajosa y en la determinación, administración y recaudación de los impuestos mencionados anteriormente; todo lo cual favorecía la imposición única en beneficio de la Federación.

Según Astudillo (1999), entre los resultados de estas reuniones destacan dos por sus implicaciones actuales: i) la creación del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas en 1973, conocido también como Indetec, el cual tiene por función realizar investigaciones en materia tributaria y prestar servicios de asesoría técnica en asuntos fiscales y financieros; y ii) la creación del Fondo Financiero Complementario de Participaciones de 1978, el cual puede ser considerado el antecedente del Fondo General de Participaciones del Ramo 28. Dicho fondo se encauzó a cubrir los gastos de educación, aunque lo que buscaba era distribuir las participaciones de modo más equitativo.

En la Tabla 4 se presenta un resumen de las principales características de las tres convenciones nacionales fiscales del siglo XX.

Tabla 4
Resumen de las tres convenciones nacionales fiscales del siglo XX

CNF	Inicio y fin	Objetivos	Resultados
Primera	Julio de 1925 Agosto de 1925	Delimitar las competencias locales y federales en materia de impuestos. Determinar un Plan Nacional de Arbitrios para unificar el sistema fiscal del país. Crear un órgano especializado en asuntos fiscales.	La publicación en 1926 de la <i>Ley Federal del impuesto sobre Herencias y Legados</i> . Esta ley significó la instauración del sistema de participaciones tal como se conoce, es decir, un gobierno renuncia a recaudar para que otro lo haga y a cambio éste transfiere un monto al primer gobierno.
Segunda	Mayo de 1932 Abril de 1933	Delimitar las competencias fiscales de los tres niveles de gobierno. Establecer las bases para la unificación y coordinación del sistema fiscal de los gobiernos estatales y municipales con el gobierno federal. Eliminar los conflictos de captación de recursos derivados de la concurrencia impositiva.	La reforma constitucional al artículo 73 fracción X de 1934. La modificación a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional en 1942.
Tercera	Octubre de 1947 Noviembre de 1947	Buscar la coordinación fiscal en los órdenes de gobierno. Distribuir los impuestos en función de los costos de los servicios públicos y la capacidad de control sobre los causantes. Determinar las bases de colaboración entre las diferentes autoridades fiscales para reducir al máximo los costos de recaudación.	El decreto de la <i>Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles</i> en 1947. La supresión de la Contribución Federal en 1949. La ampliación del sistema de participaciones para los estados y los municipios. La creación de un órgano de carácter permanente para coordinar las acciones impositivas entre las relaciones intergubernamentales.

Fuente: Elaboración propia con información de Astudillo (1999), Núñez (1981) y Tépatch (2004)

CAPÍTULO IV

EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

Con la puesta en marcha del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en 1980, la modernización del sistema tributario concretó la dependencia de las finanzas públicas subnacionales, pues, éstas quedaron subordinadas al sistema de transferencias federales y a la evolución inestable de la recaudación federal participable. Dicho de otra forma, el avance fiscal de 1980 no significó un avance real en el federalismo fiscal mexicano, ya que lejos de promover y resguardar la autonomía de las entidades subnacionales, éstas quedaron supeditadas a los intereses del gobierno federal. A causa de ello, entre el discurso y la realidad la Hacienda Pública mexicana ha permanecido en una situación paradójica, ya que, en el discurso oficial y en el marco normativo e institucional el régimen hacendario de México es federal, pero en la práctica es centralista.

1. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El proceso de coordinación fiscal tanto por el lado del gasto como del ingreso surgió como una necesidad económica y administrativa de la Hacienda Pública Subnacional, debido a las deficiencias y a los efectos del pacto fiscal que se generaron antes de la coordinación de la década de los ochenta, tales como: i) La coexistencia de facultades impositivas entre los tres órdenes de gobierno, en el marco de un mercado nacional heterogéneo y una economía polarizada, que diferenció el crecimiento económico por regiones dado el tipo de actividad económica predominante (*i.e.*, la industria, la manufactura, la agrícola, el sector servicios y el comercio de bienes) y el tipo de dotación de factores productivos eficientes; y ii) La tendencia centralizadora de las fuentes tributarias —iniciada desde el siglo XX— que limitó el esfuerzo hacendario de las jurisdicciones subnacionales menos competitivas y más atrasadas económicamente para

promover de modo autónomo su desarrollo socioeconómico, y de esta forma poder cumplir con sus obligaciones establecidas por su correspondiente legislación.

Bajo ese contexto, las tres convenciones fiscales convocadas en la primera mitad del siglo XX tuvieron por objetivos: i) analizar las dificultades del régimen de concurrencia fiscal; ii) establecer claras divisiones intergubernamentales en materia tributaria; y iii) definir mecanismos de colaboración y solidaridad hacendaria. Sin embargo, de las tres, tan solo la tercera fue la única que dio la pauta hacia la conformación del federalismo cooperativo en materia fiscal y creó los cimientos del sistema de transferencias intergubernamentales, pese a que los postulados de este último fueran contradictorios (Chapoy, 2006).

La influencia de esta convención fue tal que, en 1948 se promulgaron las siguientes leyes: la *Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles* (LFISIM), bajo la cual los estados tendrían derecho a participar en el producto del impuesto federal, siempre y cuando renunciaran a gravar el comercio y la industria locales; y la *Ley que Regula las Participaciones Federales a las Entidades Federativas*. Además, influyó en el decreto de la *Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados* (LCFFE) de 1953, con la cual no se eliminó el problema de la tributación múltiple, sino que se optó por un *sistema de cesiones y concesiones fiscales*. Es decir, en la medida que un gobierno subnacional renunciaba a gravar una fuente concurrente, el gobierno federal, favorecido por la renuncia, se comprometía a regresarle al primero un porcentaje del producto recaudado.

Tras la promulgación de los ordenamientos federales mencionados y el inicio del sistema de convenios entre la Federación y las entidades federativas, el andamiaje normativo-operacional del sistema fiscal “coordinado” consolidó la preponderancia de la hacienda pública federal a través de la centralización de los impuestos y la limitación de las facultades impositivas de los estados y los municipios, al mismo tiempo que resarcía los desequilibrios fiscales de las haciendas subnacionales con el sistema de participaciones. Así, a medida que los gobiernos subnacionales se adherían a los convenios de coordinación fiscal y, en consecuencia, renunciaban a sus potestades tributarias el sistema de

participaciones federales iba paliando «las desventajas de la múltiple imposición y de la desorganización administrativa, y paulatinamente iba formándose el sistema de coordinación fiscal» (Chapoy, 2006, p. 172).

En virtud del *principio resarcitorio* que se le adjudicó al sistema de participaciones federales con la puesta en marcha del sistema de cesiones y concesiones fiscal, las participaciones han sido consideradas como el instrumento más idóneo para la práctica de la función de asignación de la política fiscal y, en consecuencia, como el instrumento más adecuado de financiamiento de los gobiernos subnacionales para la satisfacción de bienes y servicios públicos locales de una jurisdicción determinada. Por lo que toca a este principio, según el ministro José Ramón Cossío (2008), para la mayoría del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la premisa de resarcitoriedad implica que «entre mayor sea la contribución de una entidad a la recaudación Federal, mayor debe ser la cantidad que le corresponda por participaciones sin que esta relación necesariamente sea exacta, ya que existen otros principios que rigen la proporcionalidad distributiva».⁹⁶

Ahora bien, desde una perspectiva histórica, el proceso de conformación-consolidación del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), en tanto es el principal régimen jurídico-administrativo del federalismo fiscal mexicano, se puede dividir en tres etapas. El primer período, que abarca de 1970 a 1980, agrupa los procesos de institucionalización de los convenios de coordinación fiscal y de establecimiento de los ejes centrales del SNCF, como resultado de varias reformas fiscales impulsadas por el ex-hacendista federal David Ibarra (1977-1982). La segunda etapa, que se sitúa entre 1980 y 1998, comprende la evolución tanto del proceso de descentralización del gasto público como de los cambios en las fórmulas de distribución del Fondo General de Participaciones. Finalmente, la tercera etapa, que comprende de 1998 a la fecha, se caracteriza por ser el estadio con el mayor número de innovaciones jurídicas, para el propósito de consolidar el *nuevo federalismo hacendario*; y por ser el lapso en que los fondos de aportaciones federales, mejor conocidos como Ramo 33, han desempeñado un papel importante

⁹⁶ Para más información consulte *Voto concurrente que formula el ministro José Ramón Cossío en la controversia constitucional 13/2008*. Disponible en: <https://goo.gl/wd5Xfp>

en el financiamiento del desarrollo socioeconómico de las entidades subnacionales, por encima del Ramo 28.

1.1. Las relaciones fiscales intergubernamentales

Para avanzar en la periodización del SNCF, es preciso definir antes los conceptos de *relaciones fiscales intergubernamentales* (RFI),⁹⁷ *coordinación fiscal* y *coordinación hacendaria*, ya que estos tres elementos están intrincados en el actual debate del federalismo fiscal y pueden provocar confusiones cuando se usan indistintamente.

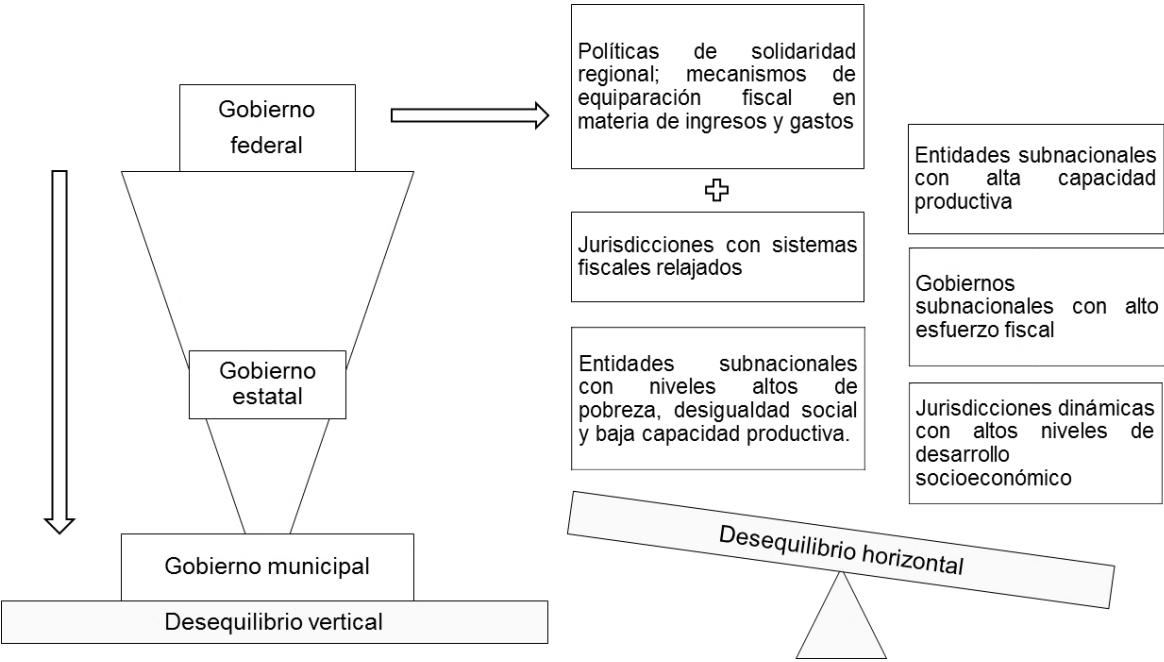
Según Díaz (2012), las RFI son el conjunto de interacciones y/o actividades fiscales que se dan entre los distintos órdenes de gobierno de un Estado federal, con el objetivo de delimitar, en el marco de la autonomía legislativa, los tipos de políticas públicas y presupuestos relativos al ingreso, el gasto y el financiamiento público. Dicho de otra manera, las RFI son el conjunto de interacciones en materia presupuestaria, tributaria y financiera que se establecen entre los gobiernos subnacionales y el gobierno federal, para el cumplimiento de sus respectivas funciones administrativas.

En la actualidad, retomando a Díaz (2012), «las relaciones intergubernamentales deben tener como objetivo mejorar la calidad de vida de la población, a través de un servicio más eficiente y eficaz de los servicios y funciones públicas» (p. 139). Por citar algunos ejemplos, las RFI son el régimen de concurrencia fiscal, el régimen de coordinación tributaria, el proceso de descentralización del gasto público, o bien el proceso de concentración de las fuentes tributarias. En ese sentido, las relaciones fiscales intergubernamentales pueden ser relaciones del tipo vertical u horizontal, según se compare la jerarquía y

⁹⁷ Si consideramos que las RFI son una derivación de las relaciones intergubernamentales (RIG), resulta conveniente señalar cuál es el origen y la utilidad de este último concepto. Respecto al origen, según Ugalde (2002), su uso se inició en los Estados Unidos de Norteamérica para referirse a la política del *New Deal*. En tanto que, la utilidad actual del uso moderno de la noción de RIG entre quienes estudian la naturaleza de las negociaciones e interacciones de los tres órdenes de gobierno «radica en que va más allá del análisis de las estructuras legales y se constituye en un enfoque que privilegia el estudio de organizaciones, conductas y pautas» (p. 80). Para una revisión más detallada consúltese *Las relaciones intergubernamentales en el problema de los residuos: el caso de Guadalcazar* de Vicente Ugalde, 2002.

la asimetría de cada hacienda pública —subnacional o nacional— con respecto a otra más productiva. Por el lado de la jerarquía, se habla de relaciones fiscales horizontales cuando dos o más poderes del mismo orden (*i.e.*, entre estados, entre provincias, entre cantones, o entre municipios) establecen vínculos o políticas de gobierno comunes relacionadas a la hacienda pública. En cambio, las relaciones fiscales del tipo vertical son aquéllas que existen cuando dos poderes de diferente orden gubernamental (*i.e.*, entre los gobiernos federal y el estatal; el estatal y el municipal; el federal y el municipal) establecen competencias exclusivas, concurrentes o coordinadas sobre uno o varios aspectos de las finanzas públicas (*ver* Diagrama 1).

Diagrama 1
Relaciones intergubernamentales desequilibradas en materia fiscal⁹⁸



Fuente: Elaboración propia

⁹⁸ La representación gráfica del desequilibrio vertical de las relaciones fiscales intergubernamentales se puede ilustrar por medio de una pirámide invertida en la que su base, por su amplitud y volumen, representa la concentración de las competencias hacendarias en el gobierno federal. A medida que se desciende verticalmente, se ubican los gobiernos subnacionales cuyas competencias fiscales o hacendarias se reducen. Situación que obliga a las entidades subnacionales a financiar sus gastos mediante endeudamiento. En cuanto al desequilibrio horizontal, el mismo se representa como una balanza entre gobiernos de un mismo orden, pero económica, geográfica, política, social y culturalmente desiguales. Para compensar este desequilibrio el gobierno central interviene a través de políticas de solidaridad regional, en forma de transferencias y gasto descentralizado.

Por el lado de la asimetría fiscal, se entiende que existe un desequilibrio vertical, en lo relativo a deuda, gasto e ingreso público, cuando las inclinaciones normativas y/o las capacidades hacendarias favorecen más a un orden de gobierno que a otro de diferente jerarquía. Por consiguiente, la asimetría vertical surge por una inclinación preferencial del pacto fiscal hacia un orden gobierno, o por una combinación de factores que merman la capacidad hacendaria, tales como: una mayor capacidad recaudatoria, un mejor ejercicio del gasto público, un mayor nivel de endeudamiento, la posesión de una jurisdicción de mayor capacidad productiva y mejores niveles de vida, etc. Al respecto, Hernández y Villa Sánchez (2010) comentan que:⁹⁹

[...] en la mayoría de los países descentralizados los tributos de mayor rendimiento y la asignación de las transferencias son una función del gobierno central, lo que genera de entrada un diseño de relaciones fiscales en donde los gobiernos centrales poseen una capacidad mayor para recaudar impuestos y un desequilibrio financiero favorable (donde sus ingresos superan sus necesidades de gasto). (p. 109)

En el mismo sentido, Hernández y Torres (2006) sostienen que el desequilibrio vertical entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales es generado por la centralización de las fuentes tributarias. Recordemos que esta centralización de las finanzas públicas por el lado de los ingresos se explica, en gran parte, por el *principio de eficiencia* en el manejo de la política estabilizadora para reducir el impacto de un choque macroeconómico, pero también, por el *principio de subsidiariedad* que asume el gobierno central en el control de la política redistributiva para aminorar la brecha regional de la desigualdad socioeconómica.

Por el contrario, el desequilibrio horizontal es una situación de asimetría en cuanto a capacidad y responsabilidad fiscal entre dos o más gobiernos del mismo orden, de suerte que, este tipo de relación fiscal asimétrica es consecuencia de las características intrínsecas de las jurisdicciones locales y de la actitud —pasiva, relajada o innovadora— del gobierno subnacional; y no de la distribución de competencias fiscales acordadas en el pacto fiscal, puesto que todas las finanzas

⁹⁹ La cita recuperada es una paráfrasis que hace el autor de Agranoff (1997), Cicuéndez (2006) y Giménez (2003).

públicas subnacionales de un mismo orden de gobierno parten de un punto en común. Así pues, el desequilibrio vertical es ocasionado por la distribución (o concentración) de competencias entre los diferentes órdenes de gobierno vía acuerdo (o imposición) federal; y el desequilibrio horizontal es consecuencia de las peculiaridades —económicas, geográficas, políticas, sociales y culturales— internas de cada una de las jurisdicciones de igual orden de gobierno.

Por otra parte, en el marco de las relaciones fiscales intergubernamentales existen dos tipos de coordinación: la fiscal y la hacendaria. La coordinación fiscal está asociada con el sistema de transferencias intergubernamentales y el arreglo de cesión tributaria entre los gobiernos federados y el gobierno central, debido a que son los dos mecanismos por los cuales se articulan el gobierno nacional y los subnacionales en el establecimiento y la distribución las subvenciones federales a las haciendas públicas locales, así como los instrumentos institucionales que fijan las reglas, procedimientos y organismos de colaboración administrativa. Al respecto, Castañeda (2010) define a la coordinación fiscal en México como un conjunto de acciones intergubernamentales que tienen por objetivo: i) asegurar la equidad social del sistema tributario en los contribuyentes; ii) simplificar es sistema tributario; y iii) fortalecer financieramente las haciendas públicas locales, todo ello con la finalidad de impulsar el desarrollo económico del país.

Por su parte el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006a) define la coordinación hacendaria como el esquema financiero y presupuestario que tiene por propósito fortalecer a las haciendas públicas del orden subnacional y nacional mediante la descentralización del gasto público, la federalización de funciones gubernamentales y la redistribución de competencias fiscales. Por ese motivo, la coordinación hacendaria está vinculada con el proceso de descentralización del gasto público federal y la redistribución del ingreso público a favor de los gobiernos subnacionales.

Cabe destacar que, en el caso de México, desde la segunda mitad del siglo XX y hasta mediados de la década de 1990, las relaciones fiscales intergubernamentales ocuparon un papel central en la comprensión de las finanzas

públicas del gobierno federal por el problema de la baja recaudación de ingresos. Ahora, con la atención en las políticas de descentralización y disciplina hacendaria, las investigaciones y las políticas públicas ponen el énfasis en el gasto público y la deuda pública subnacionales. De tal forma que, la dinámica del interés en las finanzas públicas muestra que, el federalismo fiscal mexicano arribó, en primera instancia, a un sistema de coordinación fiscal, y posteriormente, a un esquema de coordinación hacendaria, todavía en desarrollo.

1.2 La inversión simétrica de la hacienda pública subnacional: 1970-1980

Durante el último tercio del siglo XX, la evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales se caracteriza por dos etapas. La primera que abarca los años 1970-1980, donde los esfuerzos hacendarios del gobierno federal se centran en reducir los desequilibrios verticales y horizontales, es decir, avanzar en la consolidación de relaciones intergubernamentales más simétricas. La segunda etapa, que se extiende entre 1980-1998, se caracteriza por la descentralización fiscal y la configuración del nuevo federalismo.

Después de la influencia decisiva de la Tercera Convención de 1947 en la modernización del sistema hacendario, las condiciones básicas de funcionamiento del actual federalismo fiscal (*i.e.*, la colaboración administrativa, la centralización tributaria y la distribución de subvenciones) quedaron establecidas por el ordenamiento jurídico que rigió entre 1950 y 1980. Este es el caso de la LFISIM de 1948, que vino a sustituir a la Ley del Impuesto del Timbre y marcó el arranque del sistema de cesión y concesión fiscal; y la LCFE de 1953, que instauró las medidas de coordinación tributaria en materia de comercio interestatal. A pesar de ello, el progreso del gobierno federal por coordinar a las administraciones públicas subnacionales con el uso de convenios y estímulos fiscales fue lento, ya que, entre 1948 y 1970, 15 de 29 estados se habían suscrito a los convenios bajo el impuesto federal sobre ingresos mercantiles (Núñez, 1981).

Ante esta situación, bajo la administración presidencial de Luis Echeverría Álvarez se impulsan reformas hacendarias que aceleraran el proceso de coordinación, tales como: la reforma de diciembre de 1970 a la LFISIM, que gravó

con una tasa del 10 por ciento a artículos considerados como de lujo y entregó una participación adicional del 40 por ciento a los estados que se suscribieran a los convenios de colaboración administrativa y coordinación fiscal; o la reforma de 1973; que modificó la regla de distribución del producto recaudado por el impuesto sobre ingresos mercantiles, con la cual 55 por ciento del rendimiento correspondía a la federación y el resto a los estados, y de esos rendimientos un 4 por ciento del gobierno federal se canalizaba a las entidades para la administración y fiscalización de los impuestos, y un 20 por ciento de los gobiernos estatales se destinaba a los municipios de su circunscripción (Núñez, 1981).

Hasta 1978, el esquema de coordinación estaba definido por numerosos acuerdos y consensos bilaterales entre las autoridades federales y las subnacionales. Con el objetivo de simplificar las relaciones fiscales intergubernamentales, en ese año, se inicia el proceso de unificación de convenios antiguos en un solo texto, conocido como *Convenio uniforme de coordinación fiscal*, en el cual se incluyen todas las disposiciones y restricciones alcanzadas en el pasado (Núñez, 1981). Sin embargo, tras la promulgación de la *Ley de Coordinación Fiscal* (LCF) y la *Ley de Impuesto al Valor Agregado* (LIVA), ambas promulgadas también en 1978, el Convenio uniforme y los que existieran en colaboración fiscal fueron sustituidos por los *Convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* a partir de 1979. A esta simplificación e innovaciones sobre administración fiscal se sumaron varias reformas hacendarias, que en su conjunto dieron origen a lo que hoy conforman los *impuestos federales de participación subnacional*.

Las razones de este importante cambio normativo son dos. En primer lugar, los convenios de coordinación fiscal enfrentaron dos problemas, pese a que buscaban fortalecer las finanzas públicas locales y eliminar el problema de la concurrencia tributaria: i) cada participación federal a las entidades subnacionales hasta 1978, estaba determinada por criterios, bases y procedimientos específicos de cada ley impositiva y, en consecuencia, el cálculo de la participación correspondiente para cada entidad subnacional era complejo (Núñez, 1981); y ii) la ausencia de un criterio nivelador de las relaciones fiscales de tipo horizontal

ocasionó que la distribución de las participaciones se concentrara en unos cuantos estados. Al respecto, Núñez (1981) sostiene que de 1970 a 1976, el reparto de participaciones estuvo basado en el criterio de origen de los ingresos participables; y agrega que, en sentido estricto, el esquema de coordinación fiscal acentuó los desequilibrios fiscales entre jurisdicciones, ya que en la práctica no operaba como elemento redistribuidor de los ingresos públicos a nivel regional.

En segundo lugar, la transición de la LFISIM a la LIVA fue la respuesta a la complejidad de los procesos de producción y distribución de los bienes de manufactura que afectaban a los estratos económicos con menores ingresos.¹⁰⁰ En ese sentido, la exposición de motivos mencionaba que el impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) generaba un efecto acumulativo en forma de cascada sobre el precio final, ya que cuanto más fases de producción y comercialización recorrían los insumos para la manufactura de productos terminados tanto más se recarga el impuesto en el precio (Valdivia, 1979). En cambio, el nuevo gravamen solo aplicaría al valor agregado de cada fase de producción y/o distribución, y no al precio final de cada fase.

Tras la promulgación de estas dos leyes, las relaciones fiscales intergubernamentales pasaron de ser favorecedoras de las entidades más ricas a ser solidarias y subsidiarias con los gobiernos subnacionales más necesitados. Según Núñez (1981), durante los años comprendidos en la década de los setenta, el 71 por ciento del monto participable se concentraba en ocho entidades federativas (Estado de México, D.F., Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Puebla, Coahuila y Chihuahua), en tanto que el 29 por ciento restante era dividido para las otras 24 entidades.

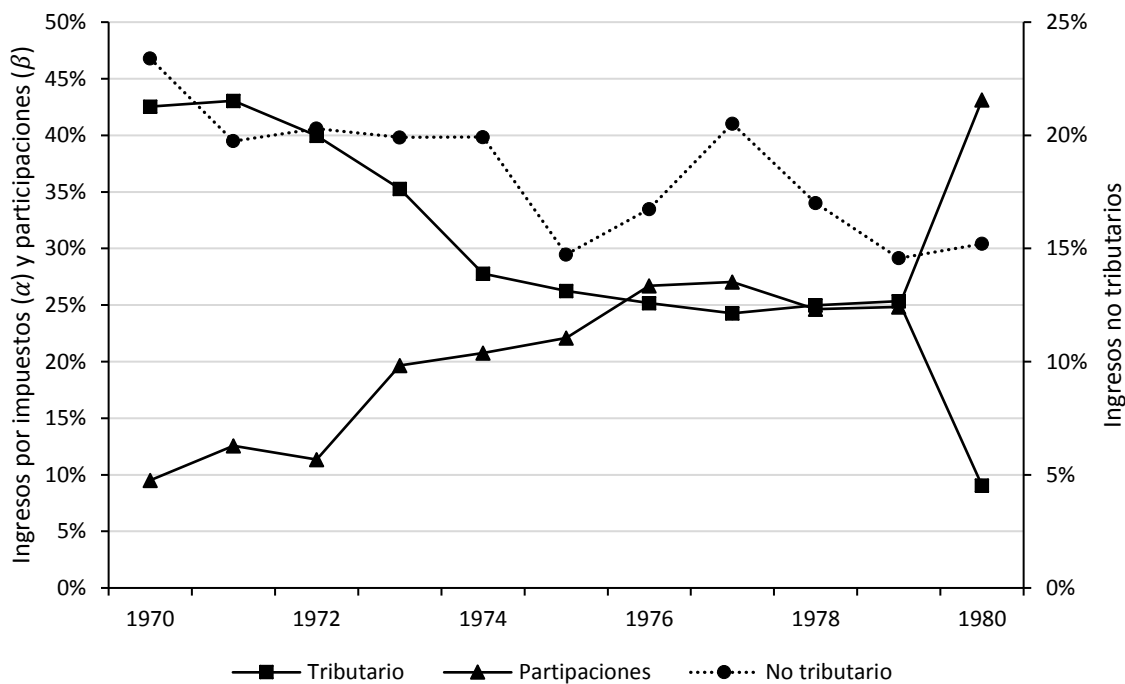
Así mismo, el reparto de las participaciones, por vez primera, incluía el rendimiento total de los impuestos federales y no sólo el producto de unos cuantos, como ocurría antes de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal (Núñez, 1981). En definitiva, este último aspecto constituye el elemento central de la reforma

¹⁰⁰ Al respecto consúltese Valdivia, Gerardo (1979). *Notas sobre la introducción del impuesto al valor agregado en México*. México: IIE-UNAM

hacendaria que coadyuvó a la modernización del régimen fiscal mexicano.

Como vemos, las relaciones fiscales intergubernamentales previas al nacimiento del SNCF (1947-1980) evidencian el impulso y esfuerzo del gobierno federal por centralizar *de facto* y *de jure* las fuentes impositivas más rentables y amplias del régimen de concurrencia tributaria. Así lo demuestra el hecho de que en 10 años (1970-1980) de negociación y colaboración fiscal-administrativa (*ver* Gráfica 1) el coeficiente impuestos-ingresos estatales (α) pasara del 43 por ciento del total de ingresos en 1970 a menos de 9 por ciento en 1980, y el coeficiente de participaciones-ingresos estatales (β) transitara del 10 por ciento a inicios de 1970 a cerca del 43 por ciento en 1980.

Gráfica 1
Principales fuentes de ingresos estatales
1970-1980
 Como proporción del Ingreso total



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI

Las modificaciones al marco institucional y las innovaciones en materia de federalismo fiscal, realizadas en la década de los 70, lograron la inversión simétrica de la hacienda pública local, pues, así como al comienzo de la década de los 70 fueron importantes los impuestos, a finales de dicha década lo fueron las

participaciones. De modo que, el proceso de centralización del ingreso, junto con los convenios y la Ley de Coordinación Fiscal invirtieron los pesos relativos de las dos fuentes de ingresos más importantes de los gobiernos subnacionales, los impuestos y las participaciones.

Si bien la participación de los ingresos no tributarios, que incluyen los aprovechamientos, productos y derechos, representó el 20 por ciento, en promedio anual, entre 1970-1974, cuatro años antes del establecimiento del SNCF, en 1976, inició su tendencia a la baja, misma que en la actualidad no se ha revertido. El resto de los ingresos, como la deuda, disponibilidades iniciales, contribuciones de mejoras, cuotas y aportaciones de seguridad, en conjunto sumaban el 29 por ciento, siendo la deuda la que representa el porcentaje más alto, con el 9 por ciento del ingreso total.

Resumiendo, desde la independencia de México hasta 1980, las relaciones fiscales intergubernamentales, entre la hacienda pública de la Federación y las haciendas de los gobiernos subnacionales, atravesaron por un complejo régimen de concurrencia tributaria y un largo proceso de apropiación centralizada de las fuentes de ingreso público. En 1980 se inicia una nueva etapa de transformaciones en el marco legislativo e institucional de las finanzas públicas del Estado mexicano (*ver* Tabla 1), que dieron origen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal cuyo objetivo central era el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y el desarrollo económico nacional. Así, con la implementación de este sistema se concluye la institucionalización de: i) el sistema de transferencias intergubernamentales (*i.e.*, las participaciones no condicionadas y las aportaciones condicionadas), como el único instrumento de la política pública para resolver los problemas de desequilibrio fiscal, disparidad regional y suficiencia hacendaria; y ii) el sistema de imposición única centralizada para los impuestos de base amplia, como la única vía para homogeneizar el espacio fiscal.

Tabla 1
Principales leyes fiscales del orden federal en materia de coordinación tributaria

Ordenamiento jurídico	Promulgación (Entrada en vigor)	Objetivo
Ley de Coordinación Fiscal	27 de diciembre de 1978 (1° de enero de 1979)	En términos del artículo 1, esta ley tiene por objeto: i) Coordinar el sistema fiscal de la Federación y las entidades subnacionales (<i>i.e.</i> , los estados y municipios); ii) Establecer y distribuir las participaciones federales correspondientes a las haciendas públicas locales; y iii) Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diferentes autoridades fiscales.
Ley de Impuesto sobre el Valor Agregado	29 de diciembre de 1978 (1° de enero de 1980)	Establecer la obligatoriedad del pago del IVA para los entes económicos que realicen actividades vinculados a: la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes, la otorgación de bienes temporales y la importación de bienes y servicios.
Ley del Impuesto sobre la Renta	30 de diciembre de 1980 (1° de enero de 1981)	Decretar el pago obligatorio del impuesto sobre el ingreso para los entes económicos físicos y morales que: i) residan en México; ii) residan en el extranjero pero que tengan un establecimiento permanente en el país que genere ingresos; y iii) residan en el extranjero pero que obtengan ingresos dentro del país por medio de otra fuente de riqueza que no sea un negocio permanente .
Ley de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	30 de diciembre de 1980 (1° de enero de 1981)	Establecer la obligatoriedad del pago del IEPS para las personas morales y físicas que vendan o importen los bienes enumerados en el artículo 2, fracción I, incisos A-J; así como presten los servicios señalados por la misma ley.
Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos ¹	30 de diciembre de 1980 (1° de enero de 1981)	Decretar el pago obligatorio del impuesto sobre tenencia a los sujetos físicos y morales que tengan, usen, enajenen e importen vehículos, en los términos que establezca la ley.
Código Fiscal de la Federación	31 de diciembre de 1981 (1° de octubre de 1982)	Establecer la obligatoriedad de las personas físicas y morales a contribuir para los gastos públicos federales según dicten las leyes fiscales, ya sea mediante impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, o aportaciones de seguridad social. Determinar el tipo de contribución de los entes económicos y las facultades de las autoridades fiscales.

Fuente: Elaboración propia con información del marco normativo expuesto, textos vigentes

1. A partir del 1° de enero de 2012, quedó abrogada por Decreto DOF 21-12-2007, debido a que las entidades federativas administraban y recaudaban la totalidad de su producto, pese a ser un impuesto federal, dejando la decisión de cobrar este tipo de contribución a las finanzas públicas subnacionales que así lo estimen.

1.3 La descentralización fiscal y el nuevo federalismo: 1980-1998

Con el advenimiento del SNCF en enero de 1980 y el devenir de los mandatos presidenciales neoliberales, las relaciones intergubernamentales se sujetaron al sistema de imposición única a favor de la Federación y al sistema de participaciones federales para los Estados y Municipios. Este arreglo institucional-administrativo, en principio, se propuso los siguientes objetivos: i) la armonización y simplificación del sistema fiscal nacional a través de la eliminación de gravámenes y esfuerzos intergubernamentales superpuestos; ii) la equidad impositiva a nivel nacional y, en consecuencia, la competencia económica regional sin guerras fiscales; y iii) el fortalecimiento de las finanzas públicas subnacionales a través del sistema de transferencias vinculadas a la dinámica de la economía. Sin embargo, lo cierto es que la arquitectura del régimen de coordinación fiscal ha vuelto a los gobiernos subnacionales dependientes de las transferencias federales (Sobarzo, 2009).

En los primeros años de la década de los ochenta, la región latinoamericana, incluyendo a México, adoptó un obligado programa ortodoxo de ajuste estructural, elaborado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), para enfrentar los efectos de la crisis de deuda externa en que estaba inmersa. Dichos ajustes implicaron la eliminación de la intervención estatal, que en la práctica significó la liberalización financiera y del comercio exterior, la privatización del sector paraestatal y la austeridad fiscal. Según los organismos multilaterales, como el FMI y el Banco Mundial, esas reformas eran necesarias para resolver los desequilibrios macroeconómicos, esto es, el déficit presupuestario, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y las presiones inflacionarias.

En México, además de aplicar las políticas ortodoxas de ajuste y estabilización macroeconómica recomendadas por los organismos multilaterales, se realizaron reformas tendientes a simplificar el sistema tributario. Así, con la derogación del ISIM y la aplicación del impuesto al valor agregado (IVA) se eliminaron 25 impuestos federales y 300 estatales (Sobarzo, 2009). Por otro lado, bajo el nuevo esquema de participaciones, que fue creado para resarcir el nivel de

ingresos que obtenían los gobiernos subnacionales con el anterior sistema tributario; y sus primeros resultados no del todo satisfactorios, el arreglo fiscal tuvo que ser ajustado para nivelar las finanzas públicas locales y cerrar la brecha de desigualdad regional. Aunque en la actualidad se ha avanzado en esos objetivos, todavía quedan problemas por resolver de la agenda hacendaria y de desarrollo socioeconómico. Al respecto Mandujano (2011) señala:

[...] la descentralización económica en México desde finales de los años noventa ha tenido un fuerte problema, ha mantenido un acelerado proceso [de descentralización] del lado del ejercicio del gasto en contrapartida con la devolución de potestades tributarias, provocando que el incentivo para reducir la dependencia financiera [de los gobiernos locales] sea cada vez menor. (p. 6)

En virtud del problema de desequilibrio fiscal, un año antes de la entrada en vigor de la LCF, se crearon dos fondos financieros, el Fondo General de Participaciones (FGP) y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFCP), cuyos recursos provinieron de la *recaudación federal participable* (RFP). El primero se constituyó a través de la suma del 13 por ciento del total de la RFP más el porcentaje proporcional de ingresos suspendidos por la adhesión al SNCF, en términos de lo que representase la recaudación de 1978 con respecto a la RFP del año fiscal en turno. El FFCP se conformó con el 0.37 por ciento del total de ingresos participables (Astudillo, 1999).¹⁰¹

La conformación de estos dos fondos explica, en parte, porque el monto de las transferencias para los estados (*i.e.*, la suma de las participaciones y aportaciones) registraran una tendencia ascendente, pues, a partir de la vigencia de la LCF, hasta los siguientes tres años, se garantizó a las entidades federativas una percepción de recursos semejante, o por lo menos igual, a la del año anterior (Astudillo, 1999). Por ello, como se muestra en la Gráfica 2, durante el período 1980-1983, las participaciones crecieron por arriba del 43 por ciento, hasta llegar al 53,

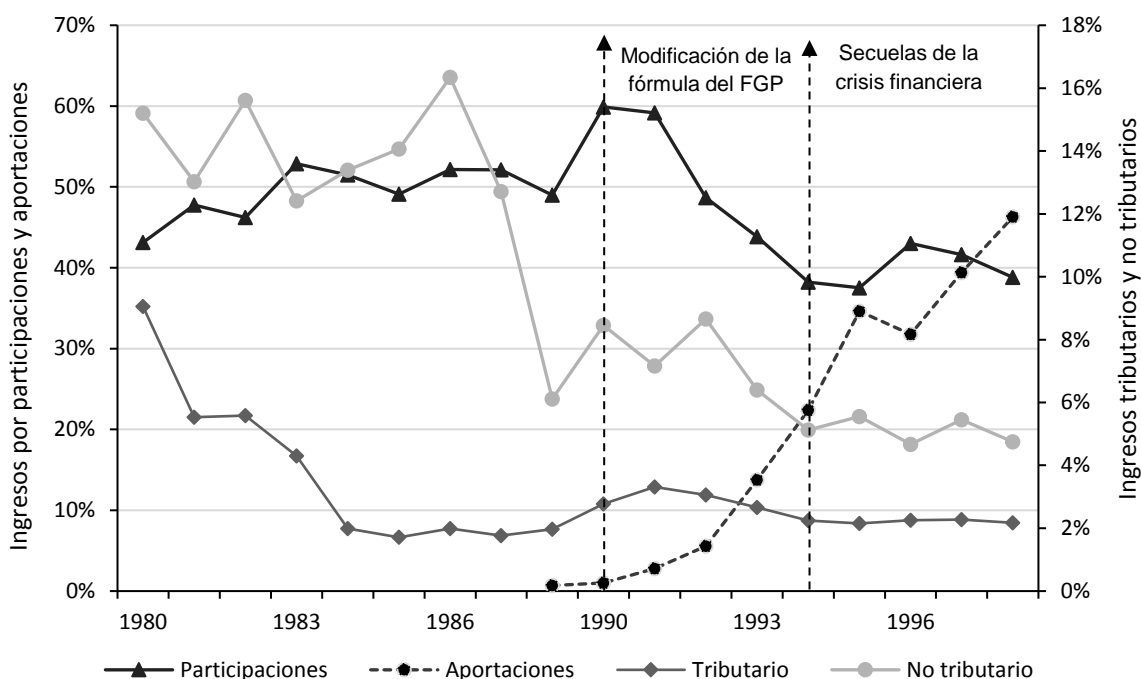
¹⁰¹ La *recaudación federal participable* es el instrumento financiero de la SHCP mediante el cual concentra todos los recursos federales susceptibles de ser distribuidos en forma de subvenciones condicionadas y transferencias no condicionadas a las entidades subnacionales.

mientras que los ingresos tributarios estatales se redujeron en más del 50 por ciento, para los mismos años, al disminuir del 9 al 4 por ciento, respectivamente.

La otra razón de este incremento en las transferencias se halla en la aplicación de los programas de ajuste estructural para enfrentar los efectos de la crisis de la deuda externa de 1982, ya que el gobierno federal comenzó a descentralizar el gasto federal a finales de la década, en forma de subvenciones condicionadas, conocidas como gasto etiquetado. En la Gráfica 2 se observa que, a partir la administración salinista, las aportaciones aumentaron en el mismo ritmo que disminuían las participaciones federales para los estados.

Gráfica 2
Principales fuentes de ingresos estatales
1980-1998

Como proporción del Ingreso total



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

Los dos rasgos más interesantes del segundo período (1980-1998), de ahí que se le haya denominado descentralización fiscal y nuevo federalismo, son: i) el proceso de descentralización de los servicios públicos que se inicia bajo la administración del presidente Miguel de la Madrid, como parte de las reformas económicas estructurales, y ii) la consolidación de la tendencia descentralizadora

de competencias y recursos en materia de salud, educación, combate a la pobreza e infraestructura social con la administración zedillista, a través del Ramo 33 y los programas de asistencia social y desarrollo humano, que se da en el marco del Nuevo Federalismo.

Respecto al proceso de descentralización de los servicios públicos, la evidencia empírica demuestra que la política adoptada al respecto no fue una estrategia de largo plazo clara y definida en tiempos y modos, pues, más que resolver el centralismo histórico del régimen político, desestabilizó el orden institucional y administrativo de los gobiernos estatales, como sucedió con el caso del sector educativo. Al respecto, Cabrero (2000) menciona que:

La descentralización en este sector se caracterizó por la carencia de un proceso previo de “acondicionamiento” institucional y administrativo, es decir, no se llevaron a cabo diagnósticos de infraestructura y capacidades operativas de los gobiernos estatales, además dada la velocidad de la transferencia de recursos, los gobiernos estatales no tuvieron tiempo de evaluar las condiciones en las que se les transfería el sistema educativo de la región. (p. 128)

Con todo y la falta de planeación en el proceso descentralizador de los servicios públicos, durante el período 1983-1997, la transferencia de recursos pasó de representar el 57 por ciento de los ingresos totales de las entidades federativas al 81 por ciento, respectivamente; es decir, en un lapso de 14 años, la tasa media de crecimiento de los recursos federales en los ingresos estatales fue de 2.5 por ciento, en promedio anual. Recordemos que este incremento extraordinario no solo se explica por el proceso de descentralización de los servicios públicos, sino también por la suspensión y derogación de impuestos locales a favor de la coordinación fiscal. Hasta 1992, según Gallegos (1997), la adhesión al SNCF generó que las participaciones se incrementaran por la suspensión —o derogación— de más 449 gravámenes municipales y estatales.¹⁰²

¹⁰² Paralelamente al proceso de centralización tributaria, en 1980 el gobierno federal creó el Fondo de Fomento Municipal (FFM) con la finalidad de fortalecer a los municipios con mayores esfuerzos recaudatorios. No obstante, será hasta 1990 cuando se incorporó como criterios de distribución, el crecimiento de la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua. En la actualidad, el FFM está conformado por el 1.0 por ciento de la RFP.

En cuanto a la segunda característica, la consolidación de la tendencia descentralizadora del gasto público estuvo acompañada de tres elementos cruciales, a saber: la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), los cambios en la fórmula de reparto del FGP del Ramo 28 y la institucionalización del Ramo 33.

- i. La SEDESOL fue creada en mayo de 1992, en sustitución de la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la Secretaría de Programación y Presupuesto. Actualmente, SEDESOL es un órgano centralizado de la administración pública federal que, en general, se encarga de instrumentar, coordinar, dar seguimiento y evaluar las políticas públicas abocadas al combate a la pobreza, los derechos humanos de grupos vulnerables y la construcción de infraestructura para el fortalecimiento del desarrollo y la inclusión social.
- ii. Los cambios normativos a la LCF en los criterios y la fórmula de reparto del Fondo General de Participaciones del Ramo 28 se realizaron entre 1990 y 1994 (Colmenares, 2005). El esquema de reparto del FGP configurado por esas reformas —y prevaleciente hasta 2007—, quedó conformado de la siguiente forma: del 100 por ciento del Fondo, el porcentaje que recibió cada entidad federativa dependió de la suma parcial de tres variables ponderadas (variables que a su vez quedaron relacionados con un criterio de distribución). La primera compuesta por el 45.17 por ciento ponderaba el tamaño poblacional por entidad federativa con respecto al total en México (*criterio distributivo*); la segunda también constituida por el 45.17 por ciento tomaba en cuenta el incremento rezagado de hasta dos ejercicios fiscales de las contribuciones asignables por entidad federativa (*criterio resarcitorio*); y la tercera variable de 9.66 por ciento consideraba la proporción inversa *per cápita* que resultaba de la aplicación de los dos criterios anteriores (*criterio compensatorio*). La intención de este último parámetro consistió en compensar a las haciendas subnacionales que obtuvieran menos participaciones por habitante de acuerdo con los criterios distributivo y resarcitorio (Peña, 2011).¹⁰³
- iii. La adición del Capítulo V de la LCF conocido como *De los Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios* decretada en noviembre de 1997, condujo a la institucionalizó e integración del Ramo General 33, a partir del ejercicio fiscal 1998 Dicho Ramo se compuso por los programas y recursos ejercidos en los Ramos 12 Salud, 25 Aportaciones para la Educación Básica en los Estados, y 26 Solidaridad y Desarrollo Regional (CEFP, 2006).¹⁰⁴

¹⁰³ Actualmente, el FGP se constituye por el 20% de la RFP que obtenga la SHCP en un ejercicio.

¹⁰⁴ Antes del Ramo 33, los gobiernos subnacionales recibieron transferencias condicionadas a través del Convenio Único de Desarrollo (1989-1992) y el Convenio de Desarrollo Social (1993-1997). Estos dos convenios tenían por objetivos: i) avanzar en el proceso de descentralización de las funciones y los recursos públicos; y ii) vincular las acciones locales de desarrollo con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, tales como: la recuperación, la estabilidad y el crecimiento económico.

En la actualidad, de acuerdo con el artículo 25 de la LCF, las aportaciones federales están conformadas por ocho fondos específicos que condicionan el gasto de las haciendas públicas locales a la consecución y el cumplimiento de los objetivos que la Ley dispone. Entre otros objetivos, el Ramo 33 persigue, en lo general:

- i. Cubrir el pago de servicios personales en materia de educación básica y normal transferido a los estados (FONE).
- ii. Fortalecer los servicios estatales de salud para cubrir las necesidades de la población abierta. Asimismo, promover estilos de vida saludable para la prevención de enfermedades (FASSA).
- iii. Financiar obras y acciones sociales que beneficien directamente a la población que habite en zonas de alto o muy alto nivel de rezago social (FAIS).
- iv. Satisfacer los requerimientos de los municipios, concediendo prioridad a: el cumplimiento de las obligaciones financieras; la modernización de los sistemas de recaudación local; el mantenimiento de la infraestructura; y las necesidades de seguridad pública (FORTAMUN).
- v. Contribuir a la seguridad alimentaria, la asistencia social, la construcción, el equipamiento y la rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, medio superior y superior (FAM).
- vi. Complementar el pago de servicios educativos para combatir el rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo de la población adulta (FAETA).
- vii. Profesionalizar y equipar al personal de las instituciones de seguridad pública. Además, mejorar y ampliar las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, centros penitenciarios y de reinserción social (FASP).
- viii. Satisfacer los requerimientos de las entidades federativas, otorgando prioridad a: la inversión en infraestructura física (construcción, mantenimiento o ampliación); los sistemas de protección civil; la amortización de deuda pública subnacional; y la modernización de los sistemas de recaudación local y desarrollo de mecanismos impositivos (FAFEF).

Como se infiere, con la creación del Ramo 33 el diseño financiero del sistema de transferencias intergubernamentales quedó completo, pues, por un lado, a través del Ramo 28 el gobierno federal distribuía las participaciones para Estados y Municipios; y, por el otro, con la transferencia de aportaciones a los gobiernos subnacionales la hacienda pública federal descentralizaba el gasto. En ese sentido, los dos tipos de transferencias fiscales que existen en México son: i) *Las participaciones o subvenciones puras*, que son los recursos transferidos y asignados por medio de una fórmula de reparto a las haciendas de las entidades federativas y

sus municipios, para su libre y discrecional empleo, y se encuentran enmarcados en el Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), como gasto no programado; y ii) *Las aportaciones o subvenciones condicionadas*, que son los recursos programados, descentralizados y etiquetados anualmente en el Ramo 33 del PEF, para el empleo condicionado en un renglón particular de función y/o servicio público. Las participaciones, por su naturaleza histórica, buscan resarcir el desequilibrio fiscal de tipo vertical, en tanto que las aportaciones tienen por objeto nivelar/compensar el desequilibrio horizontal.

2. El proceso de descentralización y el nuevo federalismo hacendario: 1998-2017

La revisión histórica del proceso de la descentralización en México muestra que, en los últimos ocho sexenios presidenciales (1970-2017), los esfuerzos por descentralizar tanto los recursos públicos como las atribuciones y competencias federales han atravesado por tres fases claves (*ver* Tabla 2). La primera fase (1970-1982) se caracterizó por promover el desarrollo regional; la segunda por fortalecer los gobiernos municipales (1982-1999), y la tercera por inducir el bienestar social (*i.e.*, los servicios de salud y educación) y por atacar el problema de la extrema pobreza a través de fondos y programas sociales (1988-2017).

En el período de 1970-1982, los primeros esfuerzos descentralizadores del Estado mexicano se abocaron a cerrar la brecha regional de la desigualdad económica y social. Específicamente, durante el gobierno echeverrista se decretó la creación de diversos programas de desarrollo y planeación regional para los sectores rurales e industriales del país con sentido redistributivo, tales como el Programa de Inversión para el Desarrollo Rural (PIDER), el Programa de Desarrollo Estatal (PRODES) y los Programas Sectoriales Concertados (Mandujano, 2011). Por su parte el gobierno portillista se enfocó de modo exclusivo en el desarrollo de la industria. Pese a que durante ambas administraciones la inversión pública creció a elevadas tasas, la adopción de políticas de ajuste ortodoxas, para estabilizar la economía tras la crisis de 1976 —caracterizada por la fuga de capitales, la devaluación del peso, el estancamiento del producto, la contracción de la inversión

privada y la espiral inflacionaria—, que darían origen a la crisis de la deuda externa en 1982, limitó la eficiencia del proceso inicial de la descentralización (Palacios, 1989).

La segunda fase de la descentralización (1982-1999) se inicia con el denominado ciclo de reformas económicas y políticas del Estado mexicano neoliberal, o también llamado la Reforma del Estado mexicano. Para Aguilar (1994), esta reforma fue la respuesta necesaria e inminente que el gobierno federal adoptó en 1982, para hacer frente a las crisis fiscal y sociopolítica que el primer modelo de desarrollo endógeno posrevolucionario no pudo controlar. Y agrega:

En el fondo, la reforma del Estado es la respuesta a la crisis de toda una economía política, es decir, de un modelo de desarrollo económico y de la red de instituciones y prácticas políticas que lo sustentaban. Por ello, la reforma es, sobre todo, el intento serio y global de armar una nueva economía política para México, un nuevo sistema económico, político y administrativo. (p. 79)

A lo largo de esta fase, se suponía que las reformas políticas neoliberales, como la electoral, la apertura comercial, la eliminación de las empresas estatales, la política fiscal procíclica y la coordinación fiscal, permitirían avanzar en el fortalecimiento y la consolidación de la autonomía de los gobiernos y las haciendas subnacionales, en particular, la de los municipios. En otras palabras, la Reforma del Estado mexicano planteó que el cambio de paradigma —económico y político— consolidaría el federalismo económico y fiscal.

En ese sentido, en 1982 se avanza con el traslado de la recaudación y la administración del impuesto predial a los gobiernos municipales, asignado antes a las finanzas estatales. Este cambio concluye con las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional de 1983 y 1999. La primera reforma (1983) decretó el régimen interno del ayuntamiento, invistió de personalidad, patrimonio y obligaciones jurídicas al municipio, así como de autonomía para coordinarse, formular y administrar planes de desarrollo. La segunda reforma (1999) amplió las funciones y los servicios públicos de los municipios, además de fortalecer sus facultades administrativas en materia de desarrollo urbano.

Tabla 2
Evolución del proceso de descentralización en México por fases

Ámbito descentralizado	Período de arranque	Alcances
Planeación regional	1970-1976	-Se impulsó el desarrollo regional de la manufactura con base a estímulos fiscales e inversión pública diferenciados. -Se redistribuyó el ingreso nacional. -Se promovió el desarrollo de las entidades federativas mediante los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (Coprodes). ¹⁰⁵
	Desarrollo regional industrial 1976-1982	-Se incentivó la inversión en las regiones industriales mediante la promoción fiscal sin la menor inducción del gobierno para su localización, es decir, la inversión estuvo sujeta a la libre decisión de los empresarios. -Se crearon los Comités de Planeación y Desarrollo Estatal (Coplades), a partir de la disolución de los Coprodes en 1981.
	ZEE 2015-2017	-Se decretó el desarrollo de las tres primeras zonas estratégicas para el crecimiento económico sostenible y equilibrado.
Fortalecimiento municipal	1982-1983	-Se trasladó el cobro de impuesto predial de los estados a los municipios (1982). -Se ampliaron las atribuciones de los municipios en materia de servicios públicos con la reforma al 115 constitucional (1983). ¹⁰⁶
	1999	-Se fortalecieron las facultades administrativas de los municipios en materia de desarrollo urbano, hacienda y administración pública, y prestación de servicios públicos. ¹⁰⁷
Desarrollo humano	Pobreza 1988-1994	-Se inició el esfuerzo focalizado contra el problema de la pobreza a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), -Se dirigió el desarrollo regional mediante la firma de Convenios de Desarrollo Social.
	Educación 1992-1993	-Se transfirió los establecimientos educativos de sostenimiento federal y estatal subsidiado, el personal docente, administrativo y trabajadores de la educación básica, normal, indígena y especial a las entidades federativas. -Se creó el Ramo General 25 Aportaciones para la Educación Básica para transferir recursos a las entidades (1993).
	Salud 1983-1996	-Se descentralizaron los servicios de salud a los gobiernos estatales que proporcionaba la Secretaría de Salud y el IMSS para la población abierta. -Se formularon programas y acciones locales en materia de salubridad local.

Fuente: Elaboración propia con información de Palacios (1989), Cabrero (2000) y ASF (2009a, 2009b)

¹⁰⁵ Para más información consúltese el Decreto por el que se modificó los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los diferentes Estados de la República (1981), disponible en: <https://goo.gl/iYMqe9>

¹⁰⁶ Para una revisión detallada consúltese el Decreto por el cual se reformó y adicionó el artículo 115 constitucional revisar (1983), disponible en: <https://goo.gl/ATLZwd>

¹⁰⁷ Para más información consúltese el Decreto por el que se declaró reformado y adicionado el artículo 115 de la CPEUM (1999), disponible en: <https://goo.gl/VV4fys>

En la tercera fase (1982-2017) se inicia el llamado nuevo federalismo, con la implementación de políticas públicas diseñadas para inducir el desarrollo humano y combatir la pobreza extrema. Entendiendo por ello una estrategia política de Estado que busca empoderar a las unidades subnacionales mediante la transferencia de recursos, facultades y atribuciones públicas, y, al mismo tiempo, reducir el tamaño de la administración pública federal, modernizar las relaciones intergubernamentales e incentivar el desarrollo local. Actualmente, se ha avanzado por ese derrotero, con el establecimiento de programas de combate a la pobreza, inspirados en el Programa Nacional de Solidaridad de la administración salinista, las transferencias condicionadas del Ramo 33 y el fomento de las economías regionales por medio de las Zonas Económicas Exclusivas (ZEE).

El origen del nuevo federalismo mexicano se puede ubicar entre las décadas de los ochenta y noventa con la descentralización de los servicios de salud para la población abierta y la descentralización del sector educativo. Aunque, es durante el sexenio zedillista donde se consolida este proceso perverso en su dimensión fiscal y práctica, pues, por causa de la creación del Ramo 33 en 1997 se elevó la dependencia financiera de los gobiernos subnacionales, a la vez que, se agrupó una serie de fondos que apoyaron y subsidiaron la descentralización de la educación, la asistencia sanitaria y la infraestructura social. Al respecto, Cabrero (2000) y López (2012) comentan que el avance *de jure* fue significativo, sin embargo, el avance *de facto*, en materia de transferencia y de respeto a la autonomía de los gobiernos subnacionales, fue precario.

Por otro lado, para entender el vigente federalismo tanto en su visión política como en su práctica económica es necesario tener en cuenta las importantes líneas de acción que el *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000* incorporó al régimen federal mexicano, ya que esta estrategia introdujo el patrón reformista de la política fiscal coordinada y del gobierno central subsidiario en las postrimerías del XX y los albores del siglo XXI, así como las innovaciones legislativas que se reflejan en los avances dirigidos a la transparencia del ejercicio público, la redistribución de participaciones, la rendición de cuentas, la disciplina financiera, la armonización contable y el combate a la corrupción.

De acuerdo con ese Programa, el nuevo federalismo proponía: i) un amplio proceso de redistribución de recursos congruente con los principios de finanzas públicas equilibradas, hacienda pública austera y manejo eficiente de los recursos; ii) la consolidación de la unidad nacional bajo el respeto a la diversidad geográfica, étnica, cultural y social; iii) la desconcentración del poder político hacia la célula básica de la organización política, es decir, hacia el municipio; iv) el combate a las disparidades regionales a través de la descentralización de los servicios públicos; v) la creación de una nueva cultura política, administrativa, económica y jurídica de rendición de cuentas, de control y evaluación de la gestión pública en los tres órdenes de gobierno; y vi) la detonación del desarrollo y la infraestructura regional con prioridad en las regiones más necesitadas.¹⁰⁸

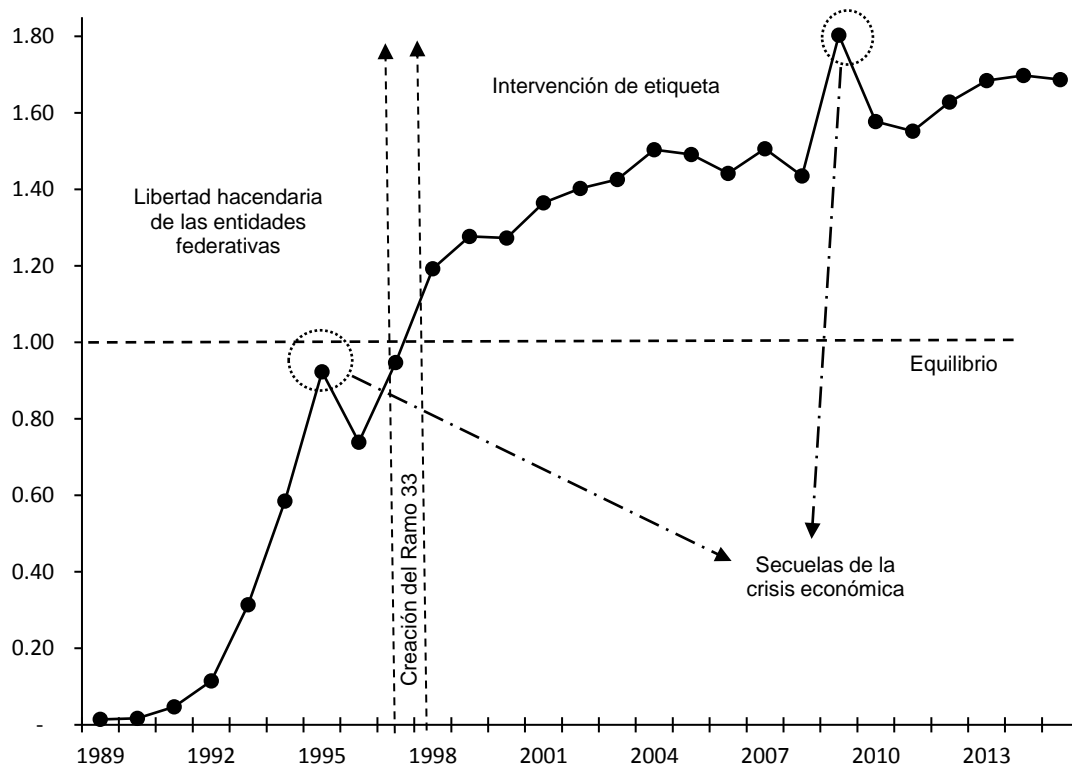
En su conjunto, esas líneas estratégicas guiaron la interpretación sobre el *federalismo* y sentaron las bases del nuevo *federalismo hacendario* del Estado mexicano al abandonar la concepción clásica de la política fiscal como una simple coordinación intergubernamental por el lado de los ingresos, apoyada en la cesión de impuestos locales y en la concesión de participaciones. En su nueva concepción, la política fiscal coordinada es entendida como aquella que regula y asigna funciones y atribuciones económicas en materia de endeudamiento, transferencias federales, transparencia, rendición de cuentas y armonización de la contabilidad gubernamental, entre los tres órdenes de gobierno; así como los costos políticos, como la desaprobación, el paternalismo y el tutelaje fiscal.

No obstante los adelantos interpretativos, la redistribución de funciones y el proceso de descentralización del gasto público federal, en el nuevo federalismo hacendario persisten la falta de claridad en la asignación de competencias para el orden estatal en la Carta Magna y la alta dependencia financiera de los gobiernos subnacionales en las subvenciones federales. Este último problema se profundizó con la incorporación del Ramo 33 a los ingresos subnacionales, debido a que, a

¹⁰⁸ A propósito del término, en México, “el nuevo federalismo” comenzó a politizarse desde la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000), pues, antes del Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000, la política descentralizadora estuvo guiada por los lemas de: “la descentralización de la vida nacional” y “la planeación democrática del desarrollo estatal y municipal” (Cabrero, 2000).

partir de 1998 se estableció entre las subvenciones condicionadas (*i.e.*, el Ramo 33) y las subvenciones libres de condición (*i.e.*, el Ramo 28) una *brecha fiscal de transferencias* inclinada a la mayor *intervención de etiqueta* del gobierno federal (*ver* Gráficas 3 y 4).

Gráfica 3
Brecha fiscal de transferencias en la hacienda pública estatal
1989-2015¹⁰⁹



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI

¹⁰⁹ Una brecha fiscal de transferencias solo existe entre gobiernos subnacionales, y la misma se presenta cuando una de las dos subvenciones federales, ya sea condicionada o pura, participa más que la otra, como proporción del total de ingresos y como ratio entre aportaciones y participaciones (λ). En el caso de México, la brecha fiscal se refiere a que: entre mayor intervención de etiqueta menor poder discrecional de los gobiernos subnacionales en su política de gasto. La ecuación de abajo representa la brecha fiscal.

$$\frac{\varepsilon}{\mu} = \lambda$$

donde ε son las transferencias condicionadas, μ son las transferencias puras, y λ es el coeficiente de dispersión entre ambas transferencias. Los tres criterios de distinción son: i) mayor intervención de etiqueta ($\lambda > 1$); ii) mayor libertad hacendaria ($\lambda < 1$); y iii) equilibrio ($\lambda = 1$).

Al problema de la dependencia financiera de las haciendas públicas locales se sumó la mayor intervención de etiqueta del gobierno federal en el presupuesto subnacional de egresos. Una intervención de etiqueta es una situación hacendaria en la cual la programación del gasto del gobierno central condiciona e invade la política de ingresos de una entidad subnacional por medio de la transferencia desproporcionada de subvenciones etiquetadas; es decir, se trata de la intervención en que el gasto etiquetado del gobierno central controla el destino del gasto subnacional por encima de la libre voluntad del gobierno local para hacerlo. En el extremo opuesto del manejo de las transferencias por las entidades subnacionales se ubica la *libertad hacendaria*, la cual en la práctica se traduce en el poder discrecional de las administraciones subnacionales para ejercer el gasto de las subvenciones federales.

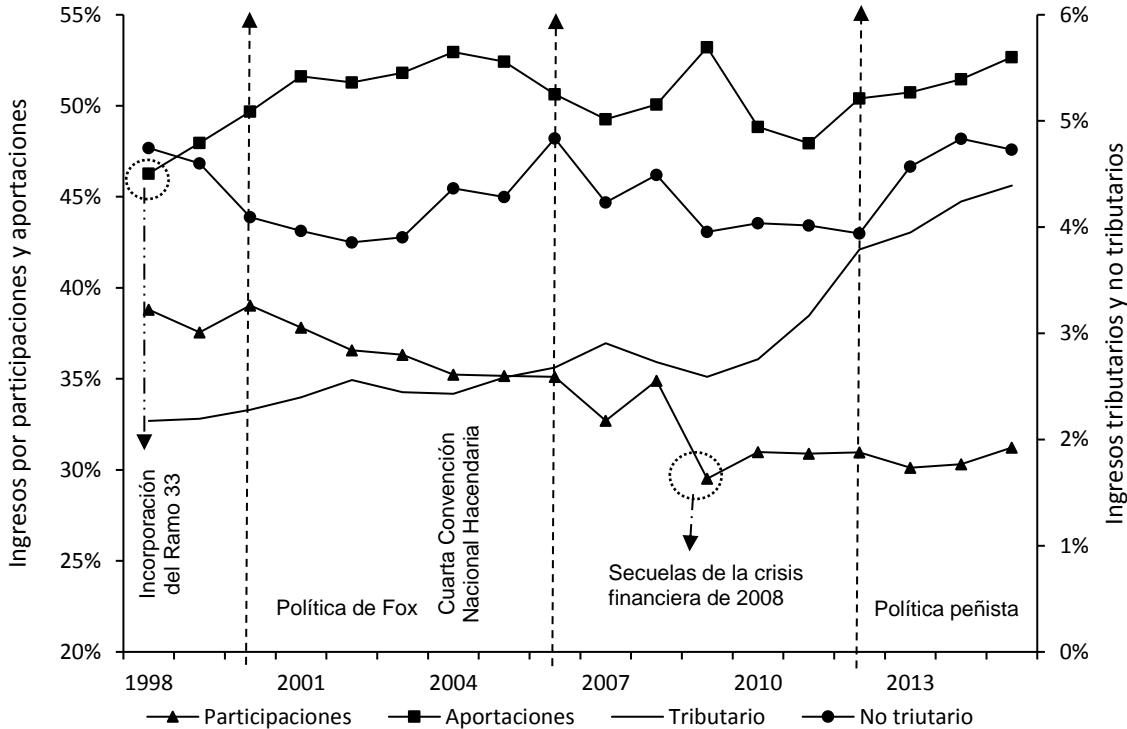
En la Gráfica 3 se muestra que antes de la creación del Ramo 33 y de su incorporación a los ingresos estatales, las haciendas locales tenían mayor poder discrecional sobre el manejo de los recursos públicos, pues el coeficiente de dispersión se encontraba por debajo del 1. Con el avance de la política descentralizadora de los servicios públicos y la política fiscal coordinada, el nuevo federalismo hacendario ha causado que las entidades federativas se subordinen al Programa Nacional de Desarrollo, por medio de la dependencia a las aportaciones.

En este comportamiento resaltan dos picos en la mencionada gráfica (1995 y 2009), dado que son atípicos en relación con la tendencia alcista del coeficiente de dispersión; ello se debe a que las aportaciones están en función de la cancelación, la continuidad y la creación de las políticas públicas, mientras que las participaciones están determinadas por el ciclo económico y la recaudación federal participable. Por eso, cuanto más se desacelere la economía nacional, la recaudación tributaria disminuye, las participaciones se reducen en mayor grado que las aportaciones, y el coeficiente de dispersión se eleva de modo irregular.

En la Gráfica 4 se observa que, para el periodo 1989-2015, las dos fuentes significativas de los ingresos estatales son las aportaciones, con una contribución promedio anual de 51 por ciento, y las participaciones, que representa el 34 por

ciento, en promedio anual. En su conjunto, ambas fuentes aportan el 85 por ciento del total de la hacienda pública estatal, en tanto que los Ingresos propios (*i.e.*, los ingresos tributarios e ingresos no tributarios) sólo contribuyen con el 7 por ciento, porcentaje menor al 8 por ciento restante del valor anual del financiamiento vía deuda pública subnacional.

Gráfica 4
Principales fuentes de ingresos estatales
1998-2015
 Como proporción de los Ingresos totales



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

Además, en la misma gráfica, se muestra que, tanto los ingresos tributarios como las aportaciones han tenido una tendencia al alza, mientras que la relación participaciones-ingresos estatales (β) registró una reducción del 39 al 31 por ciento entre 1998 y 2015, respectivamente. De las cuatro fuentes presentadas, excluyendo la deuda pública subnacional, la recaudación de impuestos estatales registró un alto dinamismo en los últimos 20 años, con una tasa media de crecimiento anual de 3.98 por ciento; aunque su aportación respecto al cien por ciento esté por debajo de 5.

Respecto a los cambios según la política sexenal, la administración zedillista marcó el patrón ascendente de las aportaciones federales y la caída de las participaciones en las próximas administraciones, en particular, la de Fox Quesada. Con la transición democrática en el gobierno federal del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al Partido Acción Nacional (PAN), en el año 2000, la suma de transferencias alcanzó su máximo histórico por 6 años consecutivos, con un volumen por arriba del 86 por ciento del total de los ingresos estatales. Asimismo, fue en el sexenio de Vicente Fox cuando los ingresos no tributarios (*i.e.*, los derechos, aprovechamientos y productos) aumentaron hasta su máximo nivel, con el 4.8 por ciento en 2006, porcentaje que hasta 2015 no había sido rebasado.

Durante la administración de Felipe Calderón (2006-2012) los esfuerzos por aumentar el gasto federalizado, esto es, las transferencias libres de condición y las etiquetadas, fueron interrumpidos en 2009 como consecuencia de la inestabilidad macroeconómica que causó la crisis financiera de 2008. A partir de este año, solo los impuestos estatales recuperaron su dinamismo, ya que de representar el 2.6 por ciento en 2006, para 2012 dicho porcentaje se elevó a 3.8 por ciento. Bajo el gobierno de Peña Nieto (2012-2018), los ingresos propios de las entidades federativas y las aportaciones federales han mantenido un crecimiento lento, pero sostenido; por el contrario, el Ramo 33 se ha mantenido estancado en un 30 por ciento, como proporción de los ingresos estatales.

En conclusión, la tercera fase (1998-actualidad) del proceso de conformación del SNCF, denominado como nuevo federalismo hacendario, se ha caracterizado por el registro de cuatro eventos claves: i) el asociacionismo intergubernamental; ii) la Cuarta Convención Nacional Hacendaria de 2004; iii) las innovaciones políticas en materia hacendaria, como la armonización contable, la disciplina financiera de los gobiernos subnacionales y las modificaciones al esquema de reparto de las transferencias; y iv) el crecimiento significativo de la deuda pública de los gobiernos estatales y municipales.

3. La deuda pública subnacional y la dependencia financiera de las haciendas subnacionales

En el marco del nuevo federalismo hacendario, el endeudamiento subnacional ha cobrado relevancia en México debido al aumento considerable de las obligaciones financieras de los estados y municipios.¹¹⁰ Si bien la facultad de endeudamiento subnacional con fines productivos o para refinanciamiento o reestructuración de la misma es una facultad constitucional de las haciendas públicas locales establecida en el artículo 117, fracción VIII; en el segundo párrafo de éste se precisa que: «Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente» y más adelante agrega «Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión» (cuarto párrafo).

No obstante, generalmente la deuda contraída por los gobiernos subnacionales se destina a gasto corriente ligado a intereses políticos (Hurtado y Zamarripa, 2013). Según el Instituto Mexicano para la Competitividad (2016), los principales acreedores de los gobiernos subnacionales son: i) la banca múltiple (60%), ii) la banca de desarrollo (22%), como Banobras; y iii) los tenedores bursátiles (16%).

De acuerdo con Hurtado y Zamarripa (2013), las siete causas del aumento significativo de la deuda son : i) la insuficiencia de ingresos propios (*i.e.*, la baja recaudación tributaria) para atender las responsabilidades locales; ii) la coordinación fiscal y la descentralización de responsabilidades gubernamentales; iii) la *financiarización* de la deuda y la nueva ingeniería financiera, como la bursatilización de activos;¹¹¹ iv) el incremento de la demanda de bienes y servicios

¹¹⁰ En la hacienda pública mexicana se ha definido a la deuda pública subnacional como todos los pasivos directos e indirectos a cargo de las 32 entidades federativas y los municipios, que contratan a corto, mediano y largo plazo para el financiamiento de inversiones socialmente productivas, la reestructuración o refinanciamiento de ésta, y la contratación de servicios (art. 22, primer párrafo de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios).

¹¹¹ La bursatilización es un esquema de financiamiento en el cual el dueño o promotor de ciertos activos o títulos los agrupa y vende el derecho sobre los flujos e interés a un tercero especializado,

públicos por el desplazamiento migratorio de la población rural a las ciudades; v) la falta de transparencia y rendición de cuentas sobre el ejercicio del gasto público, así como la corrupción impune; vi) el uso de las participaciones del Ramo 28 como garantías explícitas del endeudamiento; y vii) la existencia del riesgo moral y la restricción presupuestaria débil por parte de los gobiernos subnacionales.¹¹²

La preocupación del gobierno federal por el incremento acelerado de la deuda subnacional en el periodo 1998-2016, se debe a que dicha dinámica está determinada por el aumento desproporcionado y la concentración del 56 por ciento de ésta en seis entidades federativas: la Ciudad de México, los estados de Nuevo León, Veracruz, Chihuahua, México y Coahuila.

Hacia finales del cuarto trimestre de 2016, el saldo de las obligaciones financieras de la administración pública subnacional (*i.e.*, los gobiernos y organismos estatales y municipales) representaba el 2.91 por ciento del PIB; proporción equivalente a la de los últimos 6 años, pero el doble respecto a 2005. Una de las causas del incremento de las obligaciones financieras es el estancamiento, y en algunos casos la reducción, de las participaciones federales después de la crisis del 2008 (*ver* Gráfica 5).

Considerando la correlación positiva de 88.9 por ciento que existe entre las participaciones federales (R28) y las deudas públicas subnacionales (DPS), y sabiendo que cierto porcentaje del endeudamiento por entidad federativa está ligado a las transferencias federales por concepto del Ramo 28, una variación positiva del ratio deuda pública subnacional-Ramo 28 (ratio σ) bien puede ser consecuencia de un

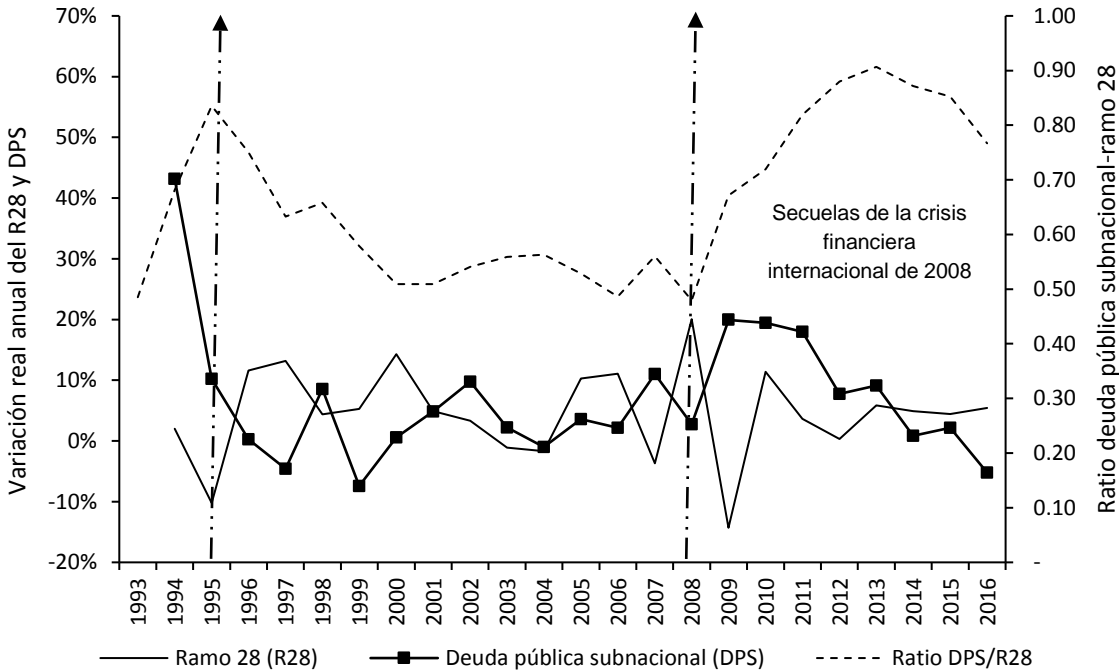
en el mercado bursátil. Este a su vez contrae deuda y/u obligaciones para pagar la compra del promotor. Este segundo endeudamiento es respaldado por la emisión de títulos o bonos respaldados por activos subyacentes (impuestos, bienes inmuebles, participaciones federales). De ahí que la bursatilización de la deuda constituya un mecanismo de endeudamiento indirecto.

¹¹² El riesgo moral, o *moral hazard*, es un concepto económico relacionado al uso y la transparencia de la información, así como al comportamiento riesgoso del agente que la dispone y las consecuencias socioeconómicas de su uso sobre terceros. Este tipo de riesgo se relaciona con el carácter asimétrico de la información; se supone que algunos agentes económicos cuentan con información privilegiada que les permite tomar decisiones riesgosas esperando obtener ganancias especulativas. Estos agentes asumen altos riesgos morales o de no pago porque asumen de antemano que sus pérdidas serán socializadas o pagadas por un tercero. En el ámbito del federalismo fiscal, el riesgo moral existe cuando las haciendas locales incurren en compromisos riesgosos asumiendo que el gobierno central saldrá al rescate, como prestamista de última instancia, ya que sin la intervención de éste la estabilidad financiera estaría en juego.

incremento significativo de la DPS o de una caída de las participaciones federales del Ramo 28, o de una combinación de ambas variaciones. Por el contrario, una caída de la ratio σ puede ser resultado del incremento de las participaciones o una disminución de las obligaciones financieras, o bien por un efecto combinado de ambos cambios.

Gráfico 5
Ramo 28, Deuda pública subnacional y DPS/R28
1993-2016

Variación anual real, 2008=100



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2017) y el INAFED (2017)

En la Gráfica 5 se observa una caída de la ratio σ en el período 1995-2008, la cual se explica por la desaceleración del endeudamiento subnacional, a tasas de variación anual promedio de 2.5 por ciento y el incremento de las participaciones a una tasa promedio de 7.1 por ciento anual. En el período posterior a la crisis financiera internacional de 2008, la ratio σ se elevó por encima del 0.50, debido al aumento significativo de la DPS, a una tasa media de crecimiento anual de 6.2 por ciento, y al estancamiento de las participaciones, a una tasa media de crecimiento anual de 4.4 por ciento. Asimismo, como se observa, tras la crisis financiera internacional de 2008 el crecimiento anual de las participaciones fue interrumpido, alcanzando justamente en ese año su máximo histórico de 20.1 por ciento.

Por tipo de órgano acreditado, el incremento de la deuda pública subnacional responde a los problemas de liquidez que han venido presentando en los últimos años las finanzas públicas estatales. A lo largo del periodo 2005-2016, las obligaciones estatales pasaron del 76 por ciento al 85 por ciento, esto es, en un lapso de 11 años los compromisos financieros de los estados crecieron 9 puntos porcentuales, a una tasa media de variación anual de 8.8 por ciento. Por el contrario, los Entes públicos estatales redujeron su endeudamiento, mientras que las haciendas municipales han mantenido un crecimiento estable de sus compromisos financieros, con una participación del 9 por ciento sobre el total de las obligaciones (*ver* Tabla 3).

Tabla 3
Obligaciones financieras de las entidades federativas por tipo de órgano acreditado
2005-2016

Saldos al cuarto trimestre en millones de pesos, 2008=100

Órgano Acreditado	2005		2010		2015		2016		TMCA 2005-2016
	Saldo	%	Saldo	%	Saldo	%	Saldo	%	
Gobierno estatal	129,122	76	292,351	81	348,385	84	356,511	85	8.8%
Entes públicos Estatales	24,534	14	22,580	6	25,099	6	25,030	6	0.2%
Municipios	14,728	9	40,788	11	37,257	9	35,437	8	7.6%
Entes públicos municipales	883	1	5,507	2	4,808	1	4,194	1	13.9%
Total	169,267		361,227		415,549		421,172		7.9%
% del PIB	1.52		2.94		2.94		2.91		-

Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP (2017)

El aumento significativo de la deuda subnacional tanto de corto como de mediano y largo plazo ha generado también presión sobre el presupuesto intertemporal de las administraciones locales, esto es, tanto en el presente como en el futuro, ya que el servicio de la deuda disminuye los recursos propios y las transferencias libres de etiqueta. Por tanto, ante la presión de liquidez el impacto sobre la continuidad presupuestal de las políticas y los programas públicos en el tiempo es evidente. Así que, para enfrentar las responsabilidades de corto plazo se recurre al endeudamiento como una fuente alternativa de ingresos. La reproducción de este mecanismo configura un círculo vicioso en las haciendas públicas subnacionales.

Recapitulando, el círculo vicioso de la dependencia financiera de las entidades subnacionales se alimenta por la escasez de recursos propios, la descentralización del gasto público (el Ramo 33), la coordinación fiscal, el sistema de participaciones federales y el incremento de la deuda pública subnacional. Otros factores endógenos de las economías locales, que han contribuido a ello son la terciarización y la informalidad de la economía. Por supuesto que la corrupción impune y la falta de transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos locales también han afectado las finanzas subnacionales, pues la desviación de los recursos para los fines que fueron asignados socializa los costos económicos políticos y sociales que generan tales prácticas.

4. El asociacionismo intergubernamental

El asociacionismo intergubernamental o la libre asociación de gobiernos subnacionales, es un proceso paralelo a los complejos fenómenos de globalización e integración de las economías nacionales, que se desarrolla al interior de las economías domésticas entre los gobiernos locales. La asociación y coordinación voluntaria de entes gubernamentales para el eficaz desarrollo de las funciones y los servicios públicos son sus principales rasgos políticos, y el aprovechamiento de las economías externas de escala su característica económica.

En el caso de México, el fundamento constitucional de la asociación es reciente, pues data de la reforma política de 1999 en materia municipal, en la cual se adiciona al artículo 115, fracción III, el párrafo 3. Dicho párrafo establece el *asociacionismo intermunicipal* y el *asociacionismo estado-municipio*, textualmente dice:

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio... (sic)

El asociacionismo intergubernamental basado en el máximo aprovechamiento de las economías externas de escala supone que los costos administrativos y financieros se reducen cuando los gobiernos subnacionales establecen alianzas estratégicas de acuerdo con una agenda común para avanzar hacia la solución de uno o varios problemas públicos. En otras palabras, la confluencia subnacional deliberada (o involuntaria) aprovecha las externalidades del acto administrativo local, ya que permean el entorno de las jurisdicciones coordinadas (o vecinas). Entre algunos aspectos importantes que dan origen a la asociación destacan los problemas relacionados al manejo y la preservación del medio ambiente, la movilidad y el transporte público, el desarrollo urbano y la seguridad pública.

Según la Federación Nacional de Municipios de México, asociación civil (FENAMM A.C.), el asociacionismo intermunicipal mexicano, también conocido como la asociación voluntaria de municipios, tomó fuerza en la década de 1990, con la fundación de tres asociaciones regionales de presidentes municipales del norte, centro y sur. Este antecedente sentó las bases de un movimiento cooperativo y coordinado más extenso, cuando en el seno del PRI, en octubre de 1997, se constituyó la FENAMM A.C. Esta organización municipalista, actualmente, agrupa a más del 65 por ciento de los 2,446 municipios mexicanos y tiene como misión primigenia fortalecer el orden municipal, a través de la promoción de programas y proyectos que impulsen la esfera política de los gobiernos locales, así como fortalecer y modernizar la hacienda pública local.

En el marco del asociacionismo intergubernamental y estado-municipio, también surgió la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), una asociación que agrupa al 100 por ciento de los municipios y representa a todas las asociaciones municipalistas del país, entre ellas la FENAMM.¹¹³ La CONAMM se constituyó en 2014, con el propósito de promover las reformas políticas, hacendarias e institucionales que impulsen el desarrollo local, tales como la

¹¹³ Para más información consúltese CONAMM (s.f.). ¿Quiénes somos? Recuperado de: <https://goo.gl/KtUEKt>

modificación al Fondo General de Participaciones, la ampliación de capacidades tributarias, la condonación de adeudos municipales con organismos públicos, la profesionalización del servicio público municipal y el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación entre la Federación y las entidades subnacionales

El *asociacionismo interestatal*, el otro extremo del asociacionismo, tiene sus antecedentes en México en la conformación del grupo político conocido como Sindicato de Gobernadores, llamado así por ser un grupo de “mano dura” contra la administración neoliberal de Zedillo, y por mantener una postura retadora contra el centralismo presidencial (Téllez-Cuevas, 2014). En la última década del siglo XX, el 23 de octubre de 1999, en el estado de Tlaxcala, la y los mandatarios perredistas de Baja California Sur, el Distrito Federal, Nayarit, Tlaxcala y Zacatecas impulsaron la creación de la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO), como una instancia civil en favor de: la mayor asignación de participaciones federales en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el fortalecimiento del régimen federal y el establecimiento de un contrapeso real a la histórica influencia de las autoridades federales en la toma de decisiones locales (Téllez-Cuevas, 2014).

Para Jiménez (2015), a pesar de la desintegración de la ANAGO y su posterior transformación en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), aquella sentó las bases de la organización más importante de la República en el orden subnacional, la CONAGO. Esta instancia federalista surgió el 13 de julio de 2002, con la Declaratoria de Cancún, y se constituyó como un punto de encuentro abierto y plural de las fuerzas políticas regionales para el análisis y la deliberación de problemas y soluciones de interés general, tales como el desarrollo regional incluyente, el combate a la pobreza, la protección al medio ambiente, la transparencia y rendición de cuentas. A la fecha, esta Conferencia se ha destacado por ser el motor de cooperación y unión de los 31 mandatarios estatales y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

La misión última e inmediata de la CONAGO es fortalecer el federalismo mexicano y administrar con eficiencia, eficacia y transparencia el uso de los

recursos públicos.¹¹⁴ Un ejemplo de su espíritu federalista es la *Declaratoria de Mazatlán* de agosto de 2001, que planteaba la urgencia de incrementar los recursos hacendarios de los gobiernos locales, bajo la condición de que toda modificación legislativa debe «mantener finanzas públicas sanas y preservar los equilibrios macroeconómicos del país» (CONAGO, 2001, p. 5). Sin embargo, la arraigada tradición de saqueo a las arcas públicas y los recientes escándalos de corrupción, enriquecimiento ilícito y desvío de recursos tanto de exgobernadores y servidores públicos de partidos opositores como del partido de Estado ponen entredicho la misión de este órgano y los avances de la democracia, lo cual lejos de beneficiar el federalismo fiscal y hacendario en favor de la sociedad, lo acota a los intereses y caprichos de la clase política gobernante.¹¹⁵

5. La Primera Convención Nacional Hacendaria

Los antecedentes inmediatos de la “cuarta” Convención Nacional Fiscal, o mejor conocida como la Primera Convención Nacional Hacendaria (2004), se ubican dentro de la celebración de la Primera Reunión de la CONAGO en Mazatlán de 2001, luego de más de medio siglo de haberse celebrado la tercera en 1947, ya que, esta reunión estableció la modernización de la hacienda pública en los tres órdenes gubernamentales como el objetivo fundamental en materia de federalismo fiscal.

El 28 de octubre de 2003, el presidente Vicente Fox firmó y emitió la primera convocatoria nacional del siglo en materia de federalismo fiscal programada para su apertura el 5 de febrero de 2004, en la ciudad de Juriquilla, Querétaro. Su mensaje introductorio fue enfático en la transformación de las relaciones fiscales intergubernamentales:

¹¹⁴ Para una revisión más exhaustiva de los lineamientos generales de la CONAGO visite <https://goo.gl/yvASNQ>

¹¹⁵ Según Carbonell (2013), el desastre de las finanzas públicas subnacionales se debe a la inveterada tradición de cacicazgo y de saqueo a las arcas públicas. En palabras de él: «Seguimos viviendo en una especie de tiranía local, amparada en la opacidad del gasto, en la ausencia de fiscalización y en una muy mala comprensión de lo que debe ser la autonomía de los municipios, la cual equivale en ocasiones a una licencia para robar sin límite». Para más información, consúltese Carbonell, M (2013). *El desastre municipal*. México: IIJ-UNAM

Hoy, transcurrido poco más de medio siglo de la última Convención Nacional Fiscal, es imperante la búsqueda de un nuevo federalismo, que fortalezca las haciendas públicas estatales, dé renovado impulso al desarrollo regional y transforme el actual esquema centralista de la Federación. (CONAGO, 2003, p.5)

Así abría la convocatoria, bajo la premisa de que el SNCF estaba agotándose y el régimen supuestamente federal, defendido por el oficialismo, en esencia se trataba de un régimen centralista, régimen que a la fecha no ha cambiado. No obstante la crítica y la exposición del esquema centralista de las finanzas públicas y de la política fiscal, la convocatoria reconocía que los avances en el fortalecimiento de los ingresos subnacionales no eran suficientes para la auténtica práctica federalista, por ello, estableció los temas pendientes en la agenda pública, como la coordinación hacendaria, la armonización de la información hacendaria, el desarrollo regional incluyente, la administración eficiente y transparente de los recursos, y el mayor equilibrio de poderes entre los tres órdenes de gobiernos (CONAGO 2003, Tépach 2004).

La Primera Convención Nacional Hacendaria (PCNH) contó con la asistencia de los actores políticos y sociales más importantes del país de los tres órdenes del gobierno, como el presidente de la República, los ejecutivos de la CONAGO, el presidente de la CONAMM y el H. Congreso de la Unión, así como la participación de investigadores y especialistas en la materia. Estos y los invitados permanentes, en un período de seis meses, vertieron sus opiniones y experiencias en las siete Mesas de Análisis y Propuestas hasta el 17 de agosto de 2004, siempre con un propósito general en mente coadyuvar a impulsar un desarrollo regional más sostenible, sostenido y justo.

El principal interés de fondo de la PCNH consistía en definir la nueva visión del federalismo fiscal hacia un federalismo de tipo hacendario, esto es, la cuarta convención perseguía lograr un régimen hacendario integral para los tres órdenes de gobierno que incluyera los cuatro elementos de las finanzas públicas: los ingresos, los gastos, la deuda y el patrimonio público. Asimismo, responder el interrogante de cuáles debían ser las responsabilidades de gasto y las facultades

impositivas que correspondan a cada uno de los órdenes de gobierno dentro de su ámbito competencial (Tépach, 2004).

Conviene señalar que existen dos diferencias básicas entre esta primera convención hacendaria y las tres convenciones fiscales del siglo pasado. En primer lugar, los responsables de convocar la Primera Convención del presente siglo fueron los gobiernos subnacionales y los congresos locales en colaboración con el gobierno federal y el Congreso de la Unión, en cambio, las tres convenciones fiscales de la primera mitad del siglo XX fueron convocadas por la preocupación del gobierno federal, en particular, de la SHCP, ante la falta de unidad económica de los mercados regionales y el problema de concurrencia tributaria.

En segundo lugar, las convenciones fiscales de 1925, 1933 y 1947 centraron el análisis y la discusión en el término clásico del federalismo fiscal, esto es, en la coordinación tributaria. Por su parte, la PCNH impulsó la modernización de las haciendas públicas de los tres órdenes y analizó por primera vez el federalismo hacendario como *res publica* vinculada a los problemas de las participaciones, la deuda pública, el gasto, el patrimonio, las potestades tributarias, la fiscalización y rendición de cuentas, y la modernización de la administración hacendaria (Tépach, 2004).

Las dos lecciones positivas de la PCNH son: i) haber puesto la atención en la administración y el manejo de los recursos públicos, dado los documentados casos de corrupción a nivel local, regional y nacional, en particular cuando se trata del desfaldo del erario, los desvíos de aportaciones, el excesivo endeudamiento, el tráfico de influencias; y ii) haber mostrado una preocupación por la falta de armonía en los diferentes conceptos de ingreso, gasto y deuda, lo que impedía la existencia de un lineamiento general de fiscalización para todos los órdenes de gobierno, así como la confiabilidad en las comparaciones intergubernamentales.

En correspondencia con esas dos lecciones están los alcances materializados en reformas legales y administrativas, en orden del párrafo precedente, estas son: i) La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (DOF 18-07-2016); y ii) la Ley General de Contabilidad Gubernamental

(DOF 31-12-2008). La primera innovación facultó a la Auditoría Superior de la Federación para que revisara la cuenta pública de los gobiernos subnacionales, en particular, cuando el ejercicio involucrara los recursos federales o participaciones.

La segunda innovación legal-administrativa, derivada del Decreto del 31 de diciembre de 2008 por el cual se expidió la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), determinó la creación del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), como el máximo órgano encargado de emitir las normas contables, con carácter obligatorio para los entes públicos que generen y dispongan de información financiera y presupuestaria, y obligó a los tres órdenes de gobierno a armonizar la información contable y a presentarla con apego a los principios de la Ley.

CAPÍTULO V

EL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES

A la luz de la información estadística disponible sobre las finanzas públicas subnacionales y bajo el contexto del nuevo federalismo, en el presente capítulo se analiza el federalismo fiscal-hacendario a partir de la perspectiva de la política de gasto público federal y la dependencia financiera subnacional.

1. El federalismo fiscal y hacendario en México: 1970-2015. Un balance general

A pesar de las reformas fiscales y los avances registrados por considerar el tema del federalismo a partir de la década de los ochenta, es evidente que, en los últimos 35 años (1980-2015), el régimen fiscal del Estado mexicano¹¹⁶ se sigue caracterizando por tener un sistema tributario centralizado en el orden federal y un bajo esfuerzo recaudatorio en los gobiernos subnacionales, debido, en parte, al histórico proceso de centralización de las fuentes tributarias de base amplia y, en parte, al proceso de coordinación fiscal. Existen otros factores que vulneran la sostenibilidad de las finanzas públicas locales, como el diferenciado compromiso de los gobiernos municipales y estatales por fortalecer la hacienda pública mediante ingresos propios (*i.e.*, el desequilibrio horizontal); los costos político-electorales que evitan las administraciones públicas por la aplicación de nuevas contribuciones (*i.e.*, la falta de innovación); la opacidad en el uso y manejo de los recursos públicos por parte de los servidores públicos (*i.e.*, la corrupción); y la baja cultura de asociación entre el gobierno estatal y sus municipios para fortalecer la Hacienda Pública tanto de sus jurisdicciones como de su entidad.

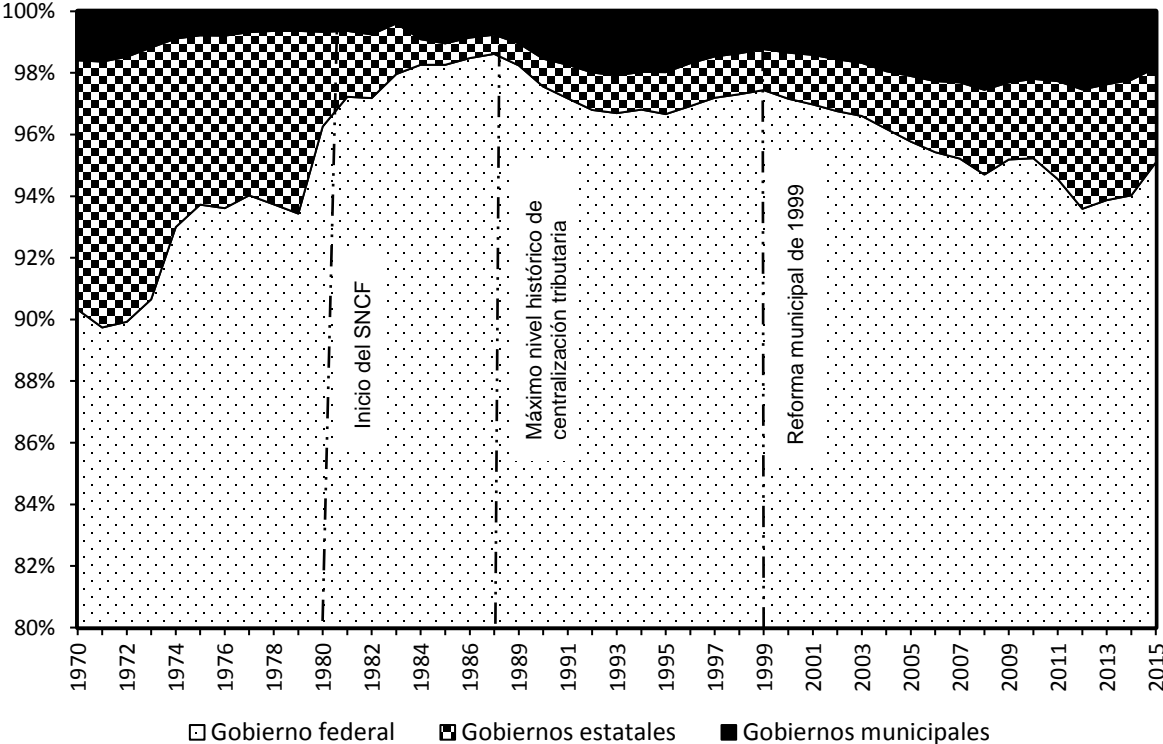
Si bien la centralización tributaria bajo el SNCF contribuyó a la consolidación de la unidad económica del mercado interno y a la armonización fiscal de las

¹¹⁶ Para fines de este capítulo, el régimen fiscal intergubernamental de un Estado compuesto se refiere a aquel esquema hacendario delimitado por la política fiscal del gobierno central y por un conjunto de esfuerzos administrativos de la hacienda pública local.

haciendas locales, también es cierto que, bajo el régimen fiscal vigente hasta la década de los setenta, los gobiernos subnacionales recaudaban más ingresos por concepto de impuestos que con el actual, como proporción de la recaudación tributaria nacional. En promedio, de 1970 a 1980, la contribución tributaria de los gobiernos subnacionales en la recaudación a nivel nacional fue de 7.4 por ciento; 6.4 de los gobiernos estatales y 1.0 por ciento de los municipales. Bajo el régimen vigente de los últimos 35 años (1980-2015), el nivel recaudatorio subnacional apenas superó el 3.5 por ciento del total nacional; con 1.6 por ciento recaudado por los municipios y 1.9 por ciento por las entidades federativas (*ver* Gráfica 1). Ello significa que, de cada peso tributado, 96 centavos son recaudados por el gobierno federal y 4 centavos los gobiernos locales.

Gráfica 1
Distribución de la recaudación tributaria por orden de gobierno
1970-2015

Como proporción de la recaudación total nacional



Fuente: Elaboración propia con información de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (INEGI, edición 1984, 1990), Estadísticas históricas de México (INEGI, 2014), el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) y la SHCP

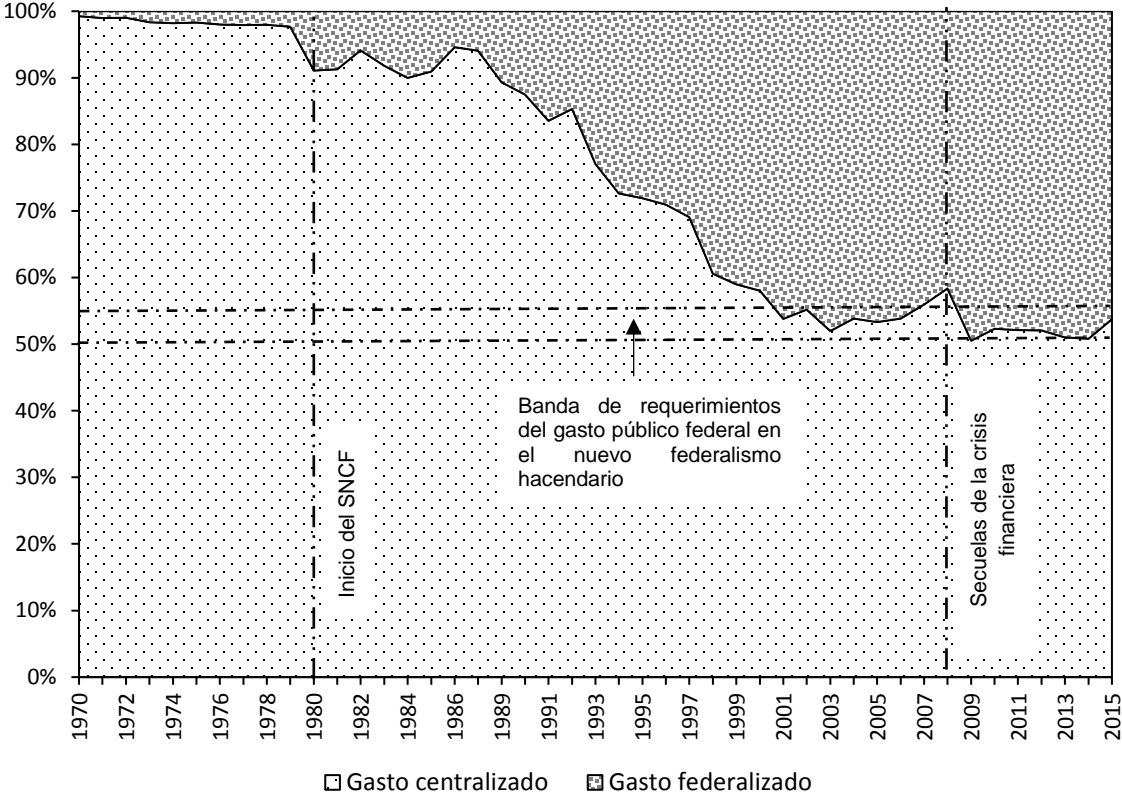
Podemos decir que, pese el mayor margen de autonomía hacendaria de los gobiernos locales antes de 1980 y el fortalecimiento hacendario que obtuvieron los gobiernos subnacionales con las aportaciones y participaciones del SNCF, las medidas aplicadas tanto de concurrencia como de coordinación fiscal tuvieron su contraparte en la profundización de los desequilibrios fiscales de tipo horizontal y la desigualdad regional. En otras palabras, con la aplicación del SNCF a la política fiscal cada gobierno subnacional tributó lo establecido para hacerse acreedor a su participación federal; en tanto que bajo el régimen anterior al SNCF cada gobierno hacía lo que podía para recaudar.

El sistema de cesión y concesión fiscal institucionalizado con el SNCF redujo significativamente la recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales durante el período 1980-1999; registrándose su máximo nivel histórico de centralización en 1987. Este comportamiento se registra 5 años después de la crisis de la deuda externa de 1982 y de la adopción del modelo económico neoliberal sustentado en la desregulación y liberalización de la economía. La adopción de dicho modelo implicó un cambio radical tanto en la política monetaria como en la política fiscal; en el caso de la primera, se le asignó como objetivo prioritario la estabilidad monetaria, y en el caso de la política fiscal su ejercicio quedó limitado por el *principio de finanzas públicas sanas*, también llamado *equilibrio fiscal*. La política fiscal asumió un carácter restrictivo tanto por el lado del gasto como de los ingresos. Un ejemplo de esto último fue el incremento de 5 puntos porcentuales del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 1983, quedando, así, en una tasa de 15 por ciento.

Desde el punto de vista del gasto público, se registra un proceso de descentralización del erario federal hacia las entidades federativas y los municipios mediante los Ramos 28 y 33, ya que entre los años que abarcan de 1970 a 1980 sólo el 2 por ciento de los egresos federales, en promedio anual, eran transferidos a los gobiernos subnacionales. Posterior a la implantación del SNCF la proporción del gasto federalizado creció aceleradamente del 1.0 por ciento de 1970 al 46.2 por ciento en 2015. Dicho de otra manera, en 45 años el gasto descentralizado creció a una tasa media anual del 9.64 por ciento.

En la Gráfica 2 se observa que en las dos últimas administraciones priistas del siglo XX (1988-2000) se registró una acelerada tendencia descentralizadora de la política de gasto del gobierno federal. Asimismo, se observa que, a inicio del presente siglo, bajo el nuevo federalismo hacendario, los requerimientos mínimos del gobierno federal (*i.e.*, el gasto centralizado) en proporción del gasto que ejerce anualmente oscilan entre 50 y 55 por ciento, en promedio.

Gráfica 2
Estructura del gasto público federal
1970-2015
 Como proporción del gasto público federal total



Fuente: Elaboración propia con información del Estadísticas históricas de México (INEGI, 2014) y la SHCP

Estos límites constituyen *la banda de requerimientos mínimos del gobierno federal* en el marco del nuevo federalismo hacendario; entendiéndose por ella el nivel mínimo de gasto necesario para el desarrollo de las competencias del orden

federal.¹¹⁷ En vista de ello, el incremento significativo del gasto público centralizado en 2008 por encima de la banda de requerimientos mínimos no sólo fue por una política de gasto público federal más agresiva, sino por el efecto combinado de la crisis financiera sobre la actividad económica y la caída de las participaciones federales tras la baja de la recaudación federal participable.

La Gráfica 2 nos permite analizar *grosso modo* el grado de descentralización fiscal mediante el sistema de transferencias intergubernamentales. En el caso de un Estado federal, este indicador mide el compromiso cooperativo y solidario del gobierno central en el fortalecimiento de las finanzas públicas subnacionales, a través de las transferencias de subvenciones federales para el ejercicio presupuestario de sus obligaciones sociales y político-administrativas. En una escala de 0 a 100 por ciento, un gobierno nacional será fuertemente solidario cuanto más cerca esté del 100 y la banda de sus requerimientos sea cercana a cero. Por el contrario, un gobierno tendrá nula o baja responsabilidad subsidiaria con los gobiernos subnacionales cuanto más cerca esté el indicador del cero por ciento.

Observando la Gráfica 2, se tiene que, en los años 1970-1980 la política fiscal se solidarizó con apenas el 2 por ciento del gasto federal; por el contrario, en el período 1980-1998, el porcentaje de solidaridad o grado de descentralización pasó del 9 por ciento al 39 por ciento, respectivamente, como resultado de que las distintas administraciones federales progresivamente fueron incrementando las participaciones y las subvenciones condicionadas a través de los fondos del Ramo 28 y de los convenios de desarrollo social. La estabilidad del proceso descentralizador del gasto público federal se inicia con el siglo XXI, debido a que, a partir del 2000-2001 el gobierno federal no ha descentralizado mayores recursos por debajo de su banda de requerimientos mínimos. Ello explica que el grado de responsabilidad subsidiaria del gobierno central para el período 1998-2015, sea de 45 por ciento, en promedio anual.

¹¹⁷ Dichos límites no deben ser considerados fijos ni característicos del régimen federal mexicano en las futuras administraciones, ya que solo caracterizan al periodo de estudio 2000-2015, aquí abordado.

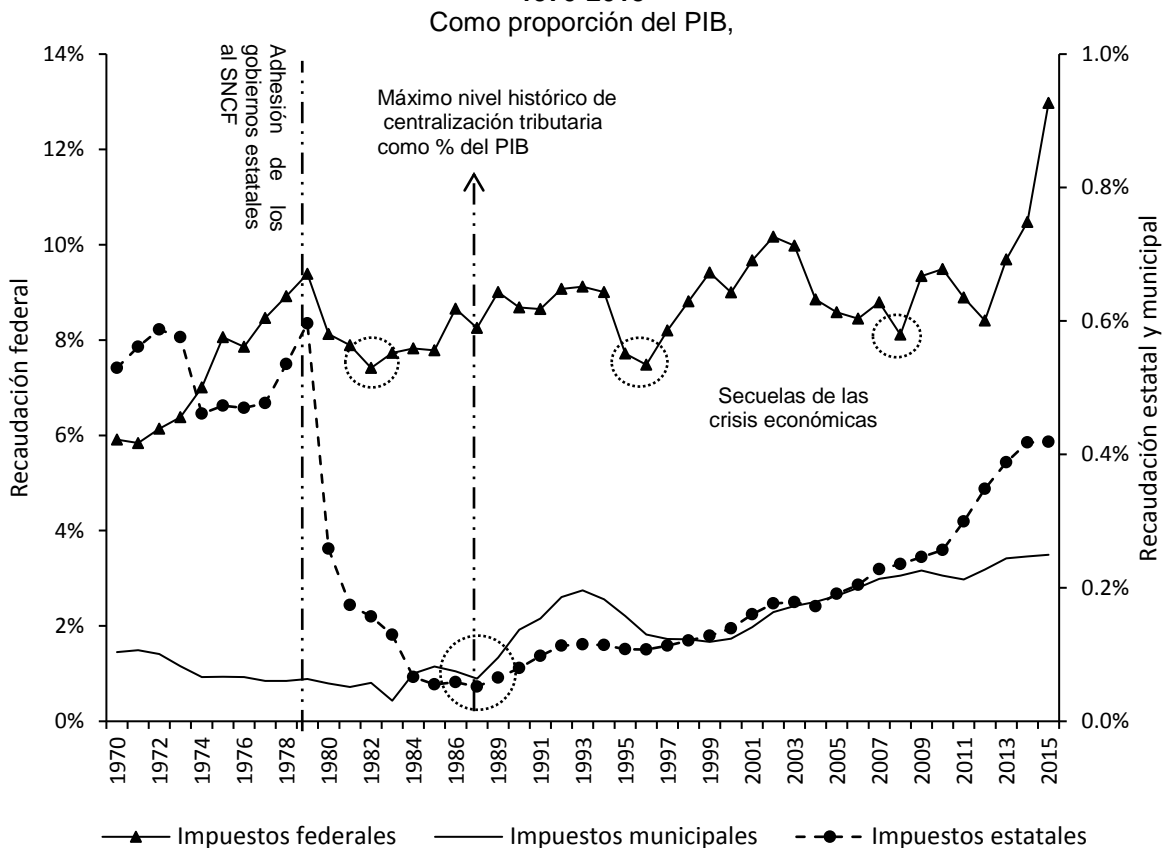
Otra característica del régimen hacendario mexicano es la presión fiscal por orden de gobierno, medido por el cociente ingresos tributarios/PIB nacional. Si consideramos que existe un tipo de Estado compuesto, en el que la coordinación fiscal y los compromisos intergubernamentales no prevalecen y donde tanto las administraciones subnacionales como la administración central tienen condiciones de igualdad jurídica-administrativa, es evidente que, en este Estado, no habría ingresos tributarios del orden central que fueran transferidos a las entidades subnacionales y, por tanto, tampoco habría descentralización del gasto vía subvenciones. Este no es el caso de México, pues, éste es un Estado federal con alta dependencia financiera en las haciendas locales y un régimen sin condiciones de igualdad intergubernamental en materia tributaria. De ahí que, la coordinación y la descentralización del gasto público reflejen la centralización de los impuestos y la transferencia de las subvenciones a los gobiernos subnacionales, respectivamente.

En la gráfica 3 se muestra la presión fiscal por orden de gobierno y la concentración de los impuestos en la Hacienda Pública federal. Como proporción del PIB, la recaudación tributaria de los estados y municipios históricamente ha sido inferior al 1 por ciento, en tanto que la presión fiscal del gobierno federal desde la crisis de 1994 ha estado por encima del 8 por ciento. Después de la adhesión de los gobiernos estatales al SNCF en 1979 y de la entrada en vigor del Decreto de la Ley de Coordinación Fiscal de 1978, se observa que, entre 1979 y 1980 la presión fiscal estatal se redujo en más del 50 por ciento. Los impuestos estatales en 1979 equivalían el 0.59 por ciento del PIB y para 1980 dicha participación se redujo a 0.25 por ciento.

Respecto a los municipios, la presión fiscal de los gobiernos locales durante los años 1970-1983 muestra una tendencia a la baja, con un valor promedio del 0.07 por ciento anual, como proporción del PIB. A partir de 1983, la tendencia de la presión fiscal municipal se ha elevado, aunque no ha rebasado el 0.3 por ciento del PIB, a pesar de las reformas de 1983 y 1999. Al respecto, es importante recordar que con las reformas de 1983 las legislaciones locales derogaron el impuesto estatal sobre la propiedad inmobiliaria para transferirlo a los municipios. Sin embargo, ello

no ha sido aprovechado plenamente por los gobiernos municipales debido al rezago en la modernización de los registros catastrales.

Gráfica 3
Recaudación tributaria por orden de gobierno
1970-2015



Fuente: Elaboración propia con información de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (INEGI, edición 1984, 1990), Estadísticas históricas de México (INEGI, 2014), y el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) y la SHCP

De lo anterior se derivan dos conclusiones importantes sobre las relaciones fiscales intergubernamentales en México. La primera sostiene que el federalismo fiscal vigente se caracteriza por ser un sistema centralizado por el lado del ingreso y desequilibrado en el reparto de facultades tributarias, debido a que el proceso de coordinación fiscal condujo a la concentración de las recaudaciones en el orden federal (*ver* Gráfica 3). La segunda afirma que el gobierno federal, como parte de su esfuerzo por fortalecer las finanzas públicas locales y descentralizar las funciones y servicios públicos, ha incrementado el gasto federalizado en la modalidad de subvenciones condicionadas mediante el Ramo 33. Por tanto, por el lado del gasto,

el actual federalismo hacendario se caracteriza por ser descentralizado con fuerte intervención de etiqueta.

Como vemos, el arreglo federal mexicano, en materia hacendaria, vulnera la sostenibilidad y violenta la autonomía de las finanzas públicas estatales y municipales, porque obstaculiza los esfuerzos de éstas para generar y recaudar ingresos propios. Dicha situación se debe a que, por un lado, la política fiscal centraliza las fuentes de ingresos y, por el otro, la política de gasto público descentralizado transfiere copiosas subvenciones a los gobiernos locales bajo criterios distintos a los intereses regionales, porque los mismos se ajustan a los del orden federal. Reproduciendo, así, la dependencia financiera de las finanzas públicas subnacionales.

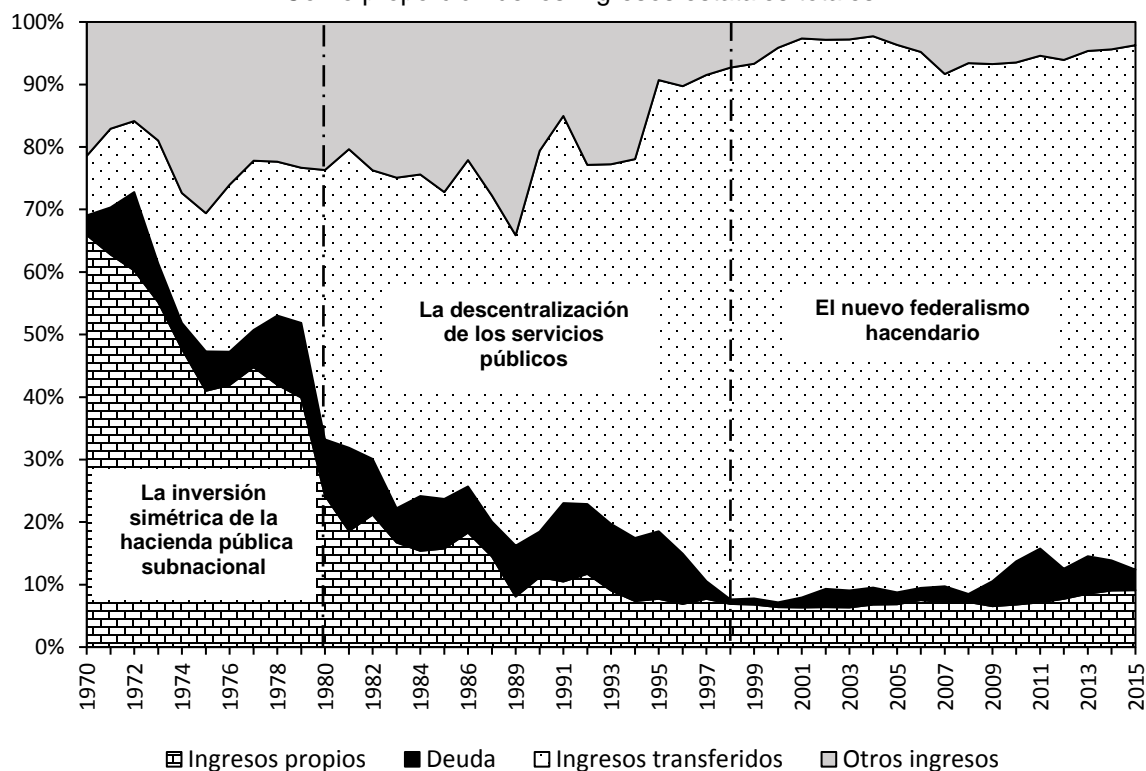
La concentración vertical de los ingresos públicos; en particular, la de las fuentes tributarias en el gobierno federal, que se inicia con el SNCF, ha provocado que la hacienda pública estatal de 1993 a 2015 sólo obtenga el 7.3 por ciento anual, en promedio, de sus ingresos totales a través de su esfuerzo recaudatorio. Incluso comparando este porcentaje con el registrado en 1970, cuando representaba el 66 por ciento, se observa que, los ingresos propios de los estados (*i.e.*, los impuestos, las contribuciones, los derechos y productos) se han reducido extraordinariamente en más de 9 veces, como proporción de los ingresos estatales (*ver* Gráfica 4). Los factores que explican esta situación se analizaron en los capítulos III y IV de esta tesis, baste recordar que son los impuestos los que han registrado la mayor reducción como resultado de la coordinación fiscal, pues, bajo este sistema las entidades federativas cedieron su potestad tributaria como condición para recibir participaciones federales.

En contraste, las subvenciones federales a los estados se han incrementado en más de 8 veces, en un lapso de 45 años, pues, de representar el 9.5 por ciento en 1970 sobre el total de los ingresos estatales, este porcentaje se elevó a más del 85 por ciento en 2015. Esto significa que, por cada peso de la Hacienda Pública estatal 85 centavos provenían del erario federal, y de estos más del 62 por ciento tuvieron un fin específico de gasto, como los Fondos de Aportaciones a la Educación

Básica, la Salud, la Infraestructura Social, entre otros. Dicho de otra manera, 53 centavos de las finanzas públicas subnacionales se destinaron a los rubros del Ramo 33.

Gráfica 4
Estructura de la Hacienda Pública Estatal
Por tipo de ingreso
1970-2015

Como proporción de los Ingresos estatales totales



Fuente: Elaboración propia con información de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (INEGI, edición 1984, 1990) y del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD).

En los últimos 15 años el crecimiento de la deuda subnacional registró un crecimiento acelerado, tendencia que se profundizó a partir de la irrupción de los efectos de la crisis financiera internacional de 2008. Bajo el marco del nuevo federalismo hacendario, los estados han recurrido de forma más frecuente al financiamiento bancario y a la emisión de certificados bursátiles. El problema de la deuda pública subnacional no sólo se reduce a su acelerado crecimiento, sino también incluye el hecho de que las participaciones federales transferidas a través del Ramo 28 disminuyeron en la misma proporción en que la deuda se incrementó.

Incluso superó el nivel de ingresos propios que las haciendas estatales recaudaron por sí mismas, este fue el caso de los años 2010 y 2011.

En efecto, el problema del endeudamiento tanto a nivel de la deuda del gobierno federal como la de los gobiernos subnacionales, no solo debe considerar su dimensión y acumulación, sino también su sostenibilidad a nivel macroeconómico. Ello implica evaluar sus efectos y relaciones con el crecimiento económico y los niveles de bienestar de los contribuyentes, ya que, los compromisos financieros del servicio de la deuda tienen efectos inter-temporales, es decir, se transfieren a las futuras generaciones de contribuyentes.

2. Diagnóstico del federalismo fiscal mexicano. Una propuesta de análisis: 1970-2015

Existe un amplio consenso entre los académicos y las instituciones que estudian el federalismo en México, como David Colmenares, Enrique Cabrero, Horacio Sobarzo, Marcela Astudillo, Mauricio Merino y el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, en torno a que el régimen fiscal intergubernamental sigue siendo un sistema centralizado, ya que, si bien se ha avanzado en la descentralización del gasto público, por el lado de la autonomía hacendaria, los avances han sido mínimos. De tal forma que, la centralización fiscal reproduce la dependencia financiera de los gobiernos subnacionales.

El principal objetivo de este apartado consiste en presentar un marco conceptual-matemático que nos permita analizar la dinámica histórica de las relaciones fiscales intergubernamentales. Estas últimas son un aspecto central del estudio de la Hacienda Pública subnacional y, en particular, del federalismo fiscal-hacendario, pues, si bien se han retomado en la agenda pública y en algunas ocasiones se han mencionado en la programación del PEF, esencialmente, en el pago de transferencias a gobiernos subnacionales, estas relaciones han sido poco estudiadas. Al respecto, es importante recordar que, en México, el sistema de coordinación tributaria y el sistema de transferencias intergubernamentales han

entrelazado la política de gasto del gobierno federal con la disponibilidad de ingresos subnacionales vía aportaciones y participaciones federales.

En consecuencia, cualquier intento de clasificación de las relaciones fiscales intergubernamentales, para el caso de México, debe partir del entendimiento de que el vigente federalismo hacendario se sostiene por las políticas de descentralización fiscal y de coordinación tributaria, ya que, la relación entre la Hacienda Pública federal y las finanzas públicas subnacionales se establece a partir la descentralización del gasto público federal y las transferencias federales en los ingresos de los estados y municipios.

En la Tabla 1 se presentan las 14 variables económicas y los 8 supuestos matemáticos que nos permitirán definir el modelo matemático que configura el diagrama clasificatorio y, por tanto, clasificar los regímenes fiscales de un Estado compuesto o de tipo federal.

Tabla 1
Variables y condiciones de análisis del modelo de los umbrales del federalismo fiscal

Variables		Supuestos matemáticos
i. Gasto subnacional	(G_{sn})	i. $I_o = I_p + T$ ii. $G_d = T$ iii. $G_p = I_p + d$ iv. $d = 0$ v. $I_{sn} = G_{sn}$ vi. $T = c + e$ vii. $I_{ud} = I_p + c + d$ viii. $I_{lt} = I_p + d$
ii. Gasto descentralizado	(G_d)	
iii. Gasto subnacional propio	(G_p)	
iv. Gasto federal	(G_f)	
v. Gasto centralizado	(G_c)	
vi. Ingreso subnacional total	(I_{sn})	
vii. Ingreso subnacional propio	(I_p)	
viii. Ingreso descentralizado con etiqueta	(e)	
ix. Ingreso transferido sin condición	(c)	
x. Deuda pública subnacional	(d)	
xi. Transferencias federales	(T)	
xii. Ingresos de uso discrecional	(I_{ud})	
xiii. Ingresos ordinarios subnacionales	(I_o)	
xiv. Ingresos libres de transferencias	(I_{lt})	

Fuente: Elaboración propia

En un Estado federal con finanzas públicas equilibradas en los múltiples órdenes de gobierno, el gasto público subnacional (G_{sn}), desde su clasificación económica –ya sea para el orden municipal, estatal o ambos– incluye la suma de las erogaciones de inversión que incrementan el patrimonio público y los gastos

corrientes en que incurren las administraciones para la adquisición de bienes y servicios sin que necesariamente se incremente el patrimonio. Este gasto está soportado con recursos propios (I_p), financiamiento crediticio o bursátil (d), y transferencias (T). De modo que, el gasto de las finanzas públicas locales es igual al ingreso subnacional ($I_{sn} = G_{sn}$).

Así mismo, el gasto subnacional por su fuente de financiamiento se divide en dos tipos: i) el gasto propio que depende directamente de la recaudación tributaria y de los recursos obtenidos por voluntad administrativa en forma de contribuciones directas e indirectas o endeudamiento ($G_p = I_p + d$); y ii) el gasto descentralizado financiado con recursos del orden federal mediante subvenciones etiquetadas y de libre disposición ($G_d = T$).

Los ingresos públicos subnacionales, a su vez, están definidos por la suma de los ingresos propios (I_p) que incorporan las fuentes tributarias y no tributarias; los ingresos descentralizados ($T = c + e$) que engloban las transferencias destinadas con fines particulares de ejercicio (e) y las subvenciones libres de condición (c); y la deuda adquirida en el mercado de capital y/o de dinero. Por ello, el ingreso subnacional es una expresión algebraica del tipo $I_{sn} = I_p + c + e + d$.

Las fuentes de ingreso subnacional pueden agruparse en dos tipos de ingreso, según intervengan las transferencias. En primer lugar, los *ingresos libres de transferencias* (I_{lt}), tal como su nombre indica, son aquellos recursos que forman parte del esfuerzo hacendario de las administraciones públicas locales, y se obtienen por concepto de ingresos propios (I_p), y endeudamiento (d). En segundo lugar, los *ingresos de uso discrecional* (I_{ud}), que se conforman por los ingresos propios, el endeudamiento y las subvenciones libres de condición ($I_{ud} = I_p + c + d$). Se nombrarán de este modo ambas categorías, dado que los I_{lt} representan el auténtico esfuerzo hacendario de los gobiernos subnacionales por recaudar y endeudarse, en tanto que los I_{ud} son el conjunto de ingresos disponibles de las finanzas públicas subnacionales que les permite actuar discrecionalmente, de acuerdo con los intereses y necesidades locales sin sujeción del dictamen y control central.

Dadas las definiciones anteriores, el gasto público subnacional puede expresarse matemáticamente de la siguiente forma:

$$(1) G_{sn} = I_p + d + e + c$$

$$(2) G_{sn} = I_p + d + T$$

$$(3) G_{sn} = G_p + G_d$$

y el ingreso público subnacional, siguiendo la condición de finanzas públicas equilibradas, se representan matemáticamente de la siguiente forma:

$$(4) I_{sn} = I_p + d + e + c$$

$$(5) I_{sn} = I_p + d + T$$

Si aplicamos a la expresión (5) la propiedad asociativa, tomando el supuesto iv de la Tabla 1, se obtiene la siguiente expresión:

$$(6) I_{sn} = I_{lt} + T$$

Después de una serie de operaciones matemáticas sobre la expresión (6), con arreglo a $\frac{I_{sn}}{I_{sn}}$, se llega al primer componente del diagrama clasificatorio de regímenes fiscales llamado el *umbral de la dependencia financiera de los gobiernos subnacionales*, cuya expresión matemática es:

$$(7) \frac{T}{I_{sn}} = 1 - \frac{I_{lt}}{I_{sn}}$$

donde $\frac{T}{I_{sn}}$ representa la magnitud proporcional de las transferencias en el ingreso fiscal de las haciendas públicas locales; entonces, ello puede interpretarse como el grado de dependencia de los gobiernos subnacionales de las subvenciones federales. En tanto que la expresión $\frac{I_{lt}}{I_{sn}}$ representa el esfuerzo administrativo de las finanzas subnacionales por recaudar o endeudarse para cubrir los gastos de gobierno y satisfacer las necesidades sociales.

El segundo elemento es el *umbral de la descentralización del gasto público y de la responsabilidad subsidiaria del gobierno federal*. Para llegar a este indicador,

es preciso dividir el gasto federal (G_f) en gasto centralizado (G_c) y descentralizado (G_d). De forma que $G_f = G_c + G_d$. Después de ciertas simplificaciones sobre $\frac{G_d}{G_f}$, llegamos a la definición matemática del umbral de la descentralización con la siguiente expresión:

$$(8) \frac{G_d}{G_f} = 1 - \frac{G_c}{G_f}$$

Dado que la suma de las transferencias a las entidades subnacionales es equivalente al gasto descentralizado del gobierno federal, se obtiene la ecuación (9)

$$(9) \frac{T}{G_f} = 1 - \frac{G_c}{G_f}$$

donde $\frac{T}{G_f}$ es la proporción del gasto federal que se transfiere a los gobiernos subnacionales mediante subvenciones condicionadas y de libre etiqueta; y $\frac{G_c}{G_f}$ es la magnitud proporcional requerida por ejercicio fiscal para el desempeño de las funciones de la administración federal centralizada. Este indicador anteriormente fue citado bajo el nombre de *requerimientos mínimos del gobierno federal*, en el presente modelo sigue representando el mismo concepto, ya que a medida que su valor se aproxima a 1.0 el grado de responsabilidad fiscal del orden federal se reduce en el desempeño de los gobiernos locales.

En la práctica, como se muestra en la Gráfica 4, la deuda subnacional nunca ha sido igual a cero, por tanto, el supuesto iv de la Tabla 1 ($d = 0$) no tendría sentido para explicar el modelo. Sin embargo, debido a que la deuda es una fuente de recursos importante, se asume su existencia en las demás equivalencias presentadas en el lado derecho de la tabla, de no hacerlo, así, podría asumirse erróneamente que $G_{sn} = I_p + e + c$, cuando en la realidad los estados y los municipios se endeudan para financiar su gasto y realizar inversiones, dado que los ingresos ordinarios (*i.e.*, la suma de recursos públicos que se perciben constante y regularmente en forma de tributos, derechos, productos, aprovechamientos y transferencias) no son suficientes para el ejercicio de la administración. En otras palabras, si aceptamos la escasez de ingresos ordinarios y el déficit presupuestario

subnacional ($G_{sn} > I_o$), también debe aceptarse que las administraciones públicas locales incurren en el endeudamiento ($G_{sn} = I_o + d$).

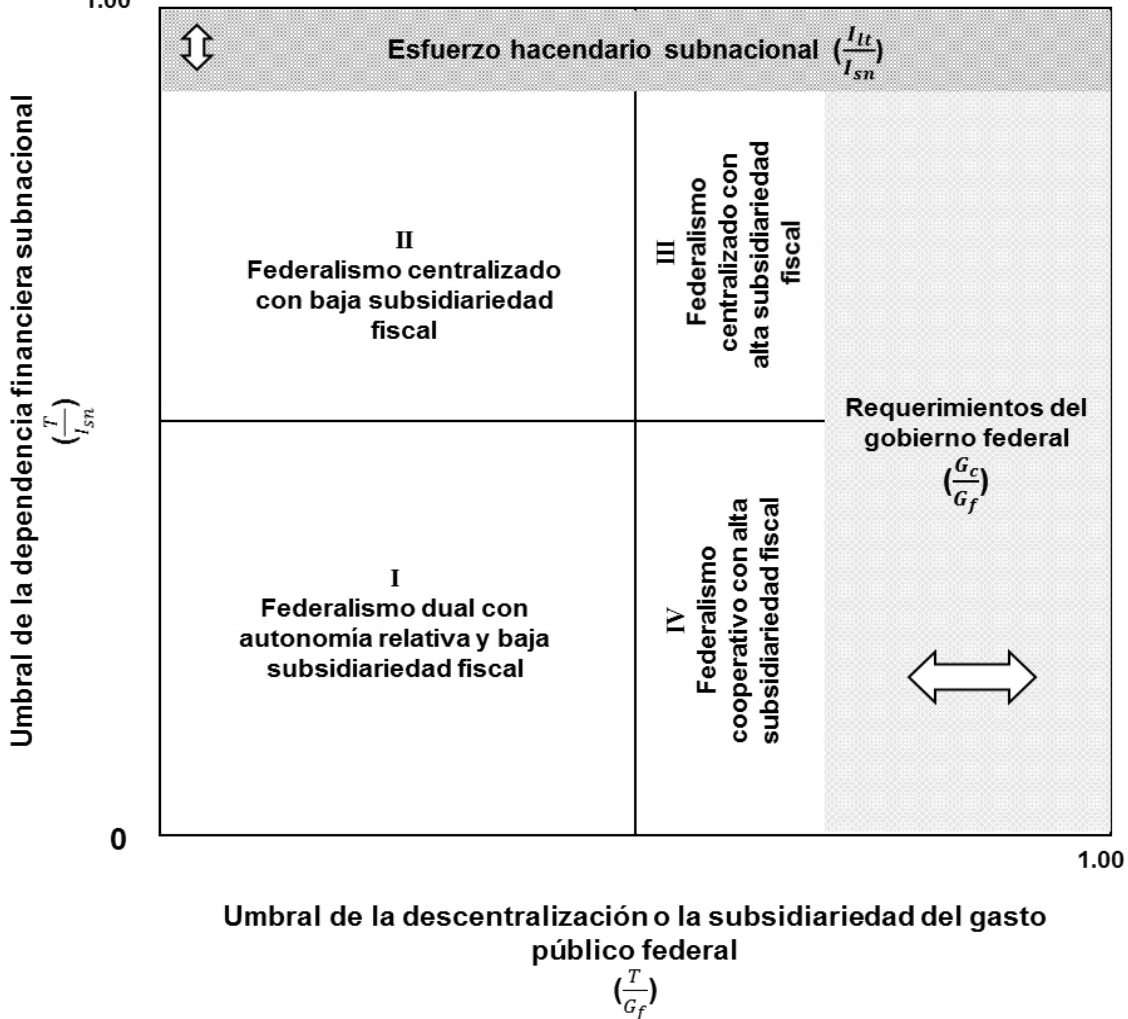
Hecha la aclaración anterior, se presenta de forma conjunta los indicadores definidos arriba en el Diagrama 1 del tipo (X_i, Y_i) , donde la coordenada X_i es el umbral de la descentralización financiera en el tiempo i , y la coordenada Y_i es el umbral de la dependencia financiera subnacional en el tiempo i . De las ecuaciones (7) y (9) se deduce el esquema clasificatorio de los regímenes fiscales probables en un Estado compuesto por gobiernos autónomos y soberanos. Las características de este esquema son: i) en un diagrama de dispersión con origen en el 0, los límites superiores tanto para el umbral de la descentralización fiscal ($\frac{T}{G_f}$) como para el umbral de la dependencia financiera $\frac{T}{I_{sn}}$ son los pares ordenados (1,0) y (0,1) respectivamente; ii) cada eje está segmentado por una línea simétrica en el valor 0.50; por tanto, el cruce de dichas líneas conforman cuatro cuadrantes perfectamente delimitados con características específicas;¹¹⁸ y iii) los pares ordenados más alejados del origen respecto a cada eje delimitan los requerimientos fiscales del gobierno central y el esfuerzo hacendario subnacional.

Los cuatro regímenes fiscales dentro de un Estado federal son: i) el régimen dual con autonomía relativa y baja subsidiariedad fiscal; ii) el régimen federal centralizado con baja subsidiariedad fiscal; iii) el régimen federal centralizado con alta subsidiariedad fiscal; y iv) el régimen federal cooperativo. Los dos casos extremos de régimen fiscal, según el par ordenado, son: i) la dependencia financiera absoluta de los gobiernos locales (0,1); y ii) la descentralización plena del gasto federal (1, 0).

¹¹⁸ Si bien puede parecer arbitraria la elección del valor de 0.50, el mismo tiene sentido si lo consideramos como un factor de intensidad y un elemento de desempate. Esto es, cuanto más alejado esté el par ordenado del origen (0,0) la relación fiscal intergubernamental (RFI) con respecto a la descentralización o la dependencia, será más alta; y viceversa, cuando más cercano al origen esté más baja será la RFI. En este sentido, el valor 0.50 sirve para definir alta y baja intensidad; además, dado las condiciones del modelo, no pueden coexistir dos regímenes fiscales en un tiempo determinado. De ahí que, en un momento específico, la RFI está sujeta a las características de uno de los cuatro cuadrantes.

Diagrama 1

Clasificación de regímenes fiscales intergubernamentales de un Estado federal
1.00



Fuente: Elaboración propia

Un federalismo dual en las relaciones fiscales intergubernamentales se caracteriza por la rigidez en la separación vertical de atribuciones en materia de ingresos, gasto y deuda pública. Según Tajadura (2010), «existen dos campos de acción del poder perfectamente delimitados y sin ningún tipo de vinculación entre ellos: el del Gobierno central y el de los Gobiernos de los Estados» (p. 75). El pacto fiscal es tal que las atribuciones permiten a cada orden de gobierno ser autosuficiente y responsable con sus propios compromisos administrativos y sociales. El par ordenado que mejor describe esto es $(\frac{T}{G_f} = 0, \frac{T}{I_{Sn}} = 0)$. En caso de que no fuera así, bastaría con que el gobierno central descentralizara una porción de su

gasto en favor de las administraciones locales, para que éstas dependieran de ese financiamiento (*ver* Diagrama 1, cuadrante I).

Un régimen federalista es centralizado si, por la vía del ingreso, el gobierno central recauda la mayor parte de las contribuciones directas e indirectas y si, por la vía del gasto, la transferencia de subvenciones convierte a los gobiernos subnacionales en dependientes financieros en más del 50 por ciento del total de ingresos que disponen para sus gastos. En este tipo de régimen puede asumirse dos tipos de esquemas, según sea la intensidad de la política descentralizadora del gasto público federal, que son el de baja y el de alta subsidiariedad fiscal. Será un esquema subsidiario con los gobiernos subnacionales si la política de gasto del gobierno central promueve y aporta recursos a las finanzas locales. Bajo este contexto, podrá haber gobiernos centrales que subsidien débilmente a las gestiones locales si distribuyen la mayor parte de su gasto a la administración pública centralizada (Cuadrante II); y podrá haber otras Haciendas públicas centrales que subsidien fuertemente si reparten más recursos a la administración pública subnacional que a la centralizada (Cuadrante III).

Finalmente, el cuarto régimen fiscal es el cooperativo, el cual supera la estricta separación formal y absoluta de competencias para el orden central y subnacional, y establece una coordinación corresponsable entre ellos. Dicho de otra forma, un régimen es cooperativo si tanto el gobierno central como los gobiernos subnacionales asumen responsabilidades comunes para el beneficio de sus electores. Ello es así, porque se supone que los gobernantes son benevolentes con el bienestar de sus ciudadanos, en parte, porque el gobierno federal descentraliza recursos, en más del 50 por ciento del total de sus ingresos, a las administraciones subnacionales para que satisfagan sus funciones y cumplan con las demandas socioeconómicas de sus territorios sin volverlas dependientes y, en parte, porque los gobernantes locales financian de forma autónoma sus gastos con ingresos propios e innovación recaudatoria, pues, con mayores recursos libres de condición dispondrán de un mayor margen de maniobra para satisfacer las demandas civiles de sus jurisdicciones.

En el caso de que el supuesto del gobernador benevolente no se cumpliera, los casos posibles de régimen fiscal intergubernamental serían los cuadrantes II y III, pues, sólo en el cuadrante IV los gobernantes de los dos órdenes del Estado federal (nacional y subnacional) consideran realmente que sus responsabilidades son interdependientes y cooperativas. No así con lo que ocurre en el cuadrante I, donde ambos órdenes son excluyentes e independientes en sus obligaciones. Por tanto, cualquier resultado próximo o establecido dentro de los cuadrantes del federalismo fiscal centralizado oculta perversidad en el desequilibrio vertical de las atribuciones hacendadas, así como desinterés en la clase gobernante por respetar la autonomía regional y promover el desarrollo local.¹¹⁹

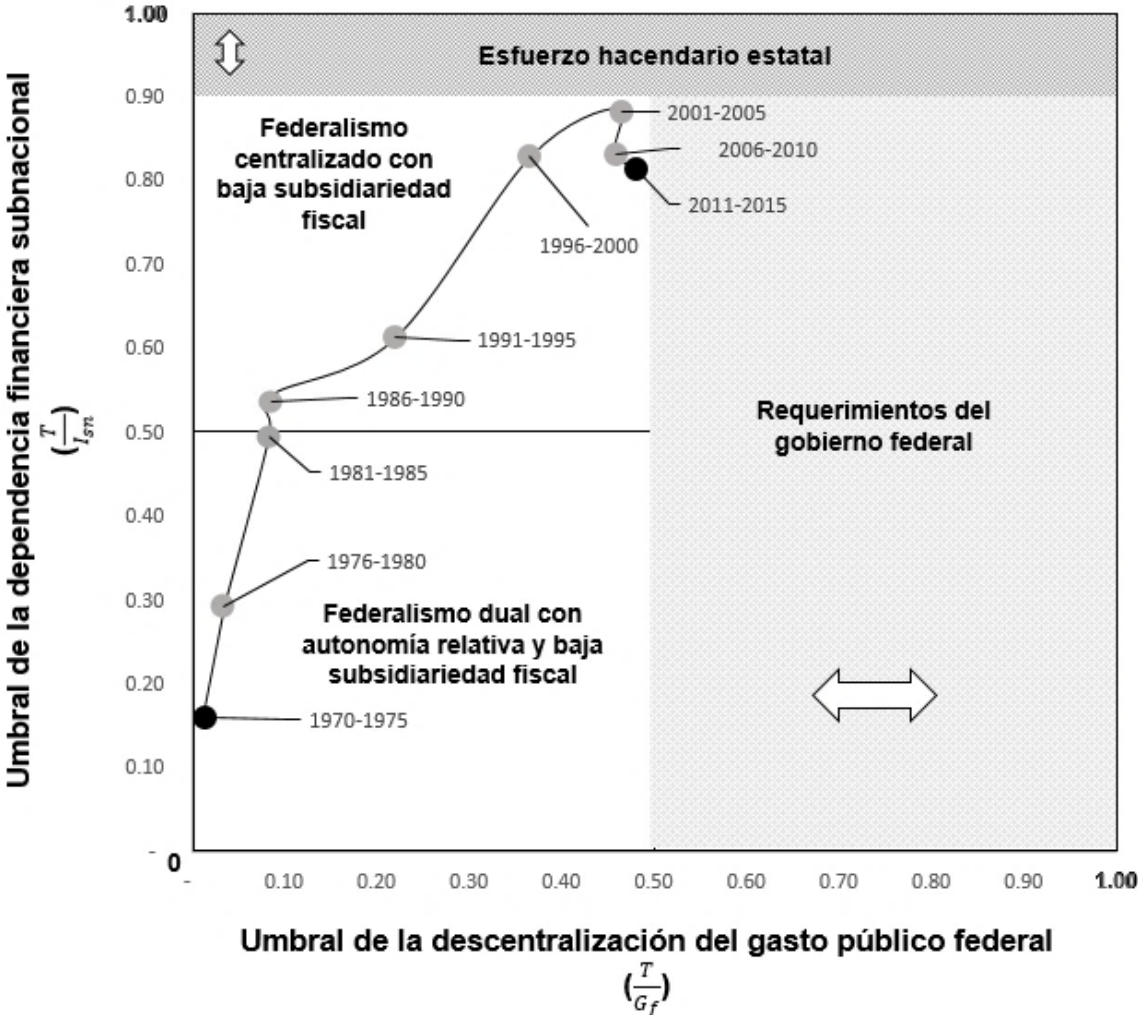
En los dos casos extremos de regímenes fiscales, existe una dependencia financiera absoluta cuando la autonomía de las finanzas públicas subnacionales o el esfuerzo hacendario de ellas es bajo o nulo, debido a la transferencia masiva de recursos del orden central (cuadrantes II y III). De tal forma que, el gobierno central es quien dicta las especificaciones del ejercicio fiscal de las administraciones locales, a través de los ingresos etiquetados y no condicionados. Si bien la dependencia financiera no es tan grave, cuando los recursos discrecionales son más que los condicionados, las subvenciones condicionadas limitan la capacidad de inversión e innovación de hacer política pública y de servir al interés general, puesto que, con recursos etiquetados los gobiernos locales solo asumen funciones de ejecución. De tal forma que, la política fiscal del gobierno federal desconcentra el gasto, pero no la autoridad administrativa.

En el extremo opuesto se ubica la descentralización plena o absoluta de la política de gasto del orden federal (cuadrante IV; 1,0), la cual solo podrá ocurrir cuando los intereses políticos y económicos de las unidades federadas asuman de forma coordinada y cooperativa las funciones fiscales del orden central (*i.e.*, la distribución de la riqueza y la estabilización del ciclo económico), y lleven a éste a

¹¹⁹ Dicho desinterés de la clase gobernante es un elemento central de los estudios llamados de segunda generación sobre el federalismo fiscal, ya que en los mismos se supone que los gobernantes son agentes públicos que no actúan por el interés colectivo, sino por el propio, a no ser que estén incentivados para actuar en beneficio de la colectividad, los gobernantes son egoístas.

su total desaparición para que se consolide el pacto de asociacionismo en una confederación de Estados.

Diagrama 2
Comportamiento histórico del federalismo fiscal-hacendario mexicano, 1970-2015



Fuente: Elaboración propia con información de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (INEGI; edición 1984, 1990), el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD y la SHCP).

Nota: Los resultados representan el promedio quinquenal para los periodos seleccionados. En color negro se resaltan los dos puntos que delimitan el inicio y fin de las relaciones fiscales intergubernamentales para el periodo 1970-2015, en tanto que los puntos color gris son el recorrido que siguió el régimen fiscal federal mexicano a través del tiempo. La delimitación de las áreas sombreadas, esto es, el esfuerzo hacendario estatal y los requerimientos del gobierno federal, se fijaron con base al valor más cercano al 1.0, debido a que, históricamente esos han sido los umbrales que definen los límites entre la dependencia y la corresponsabilidad fiscal

Utilizando la información estadística disponible sobre las haciendas públicas para el caso de México se elaboró el Diagrama 2, en donde se muestra el comportamiento histórico del régimen fiscal hacendario durante el periodo 1970-

2015. Como se observa éste ha transitado de un esquema federalista dual con autonomía relativa y baja subsidiariedad fiscal a uno centralizado con baja subsidiariedad fiscal. El punto de inflexión de un régimen a otro, tal como se ha venido sosteniendo desde los capítulos III y IV, lo constituye el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980 y el proceso de descentralización de las funciones y los servicios públicos que se adoptó en la segunda mitad de la década de los años ochenta.

El Diagrama 2 nos permite arribar a las siguientes conclusiones: i) Existe una correlación positiva entre la descentralización del gasto público federal y la dependencia financiera de las entidades federativas, en el período 1970-2005. ii) A inicio del siglo XXI se registró un cambio importante en la historia del federalismo fiscal mexicano; ya que, pese a la mayor transferencia de recursos federales, la hacienda pública estatal alcanzó una estabilidad relativa en sus esfuerzos hacendarios por captar y recaudar ingresos; aproximadamente el 20 por ciento del total de sus ingresos, por la vía del endeudamiento y las contribuciones. iii) El estado actual del federalismo fiscal mexicano está definido por una baja subsidiariedad fiscal del orden central y un alto grado de dependencia subnacional. Ello puede cambiar en el futuro inmediato. iv) La expectativa en el corto y mediano plazo es que la descentralización del gasto sea mayor que los requerimientos del gobierno federal, es decir, que el umbral $\frac{T}{G_f}$ sea mayor a 0.50.

Desde un punto de vista sexenal, las conclusiones son: i) La mayor dependencia de los gobiernos estatales de las transferencias federales se dio durante la administración de Vicente Fox (2000-2006). ii) El sexenio presidencial que más ha descentralizado el gasto público federal es el de Enrique Peña Nieto (2012-2015). iii) Los dos sexenios presidenciales que más han hecho dependientes a los estados de las subvenciones, según el incremento extraordinario del umbral de la dependencia, son el de Miguel de la Madrid (1982-1988) y el de Ernesto Zedillo (1994-2000).

3. Diagnóstico de las Finanzas Públicas Estatales: 1989-2015

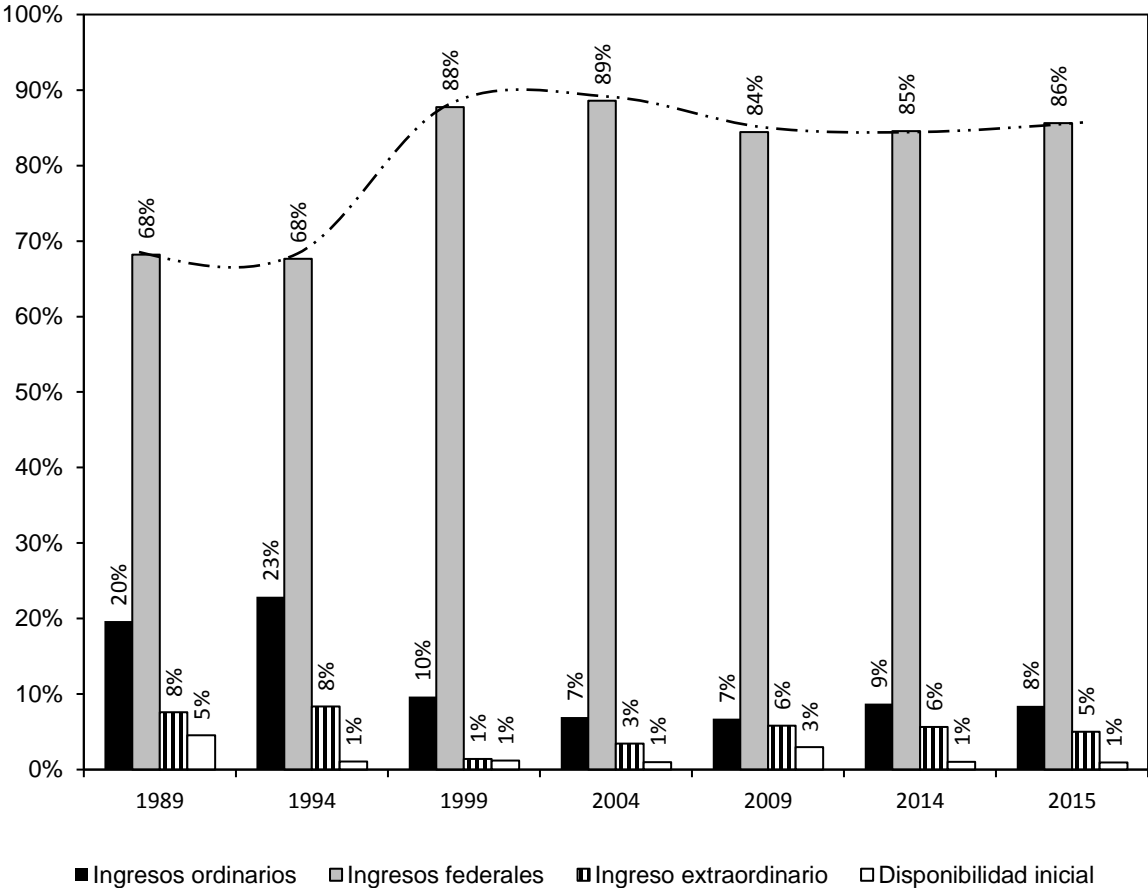
Con la puesta en marcha del SNCF en 1980, el desarrollo del régimen fiscal centralizado, por el lado de los ingresos, y subsidiario, por el lado del gasto, convirtió a las finanzas públicas subnacionales altamente dependientes del esquema de transferencias federales y vulnerables a la dinámica de la recaudación federal participable. De modo que, el federalismo fiscal mexicano lejos de promover y resguardar la autonomía de las entidades federadas las subordina a los intereses del gobierno federal, dando origen, así, a una paradoja en la Hacienda Pública mexicana que, por normatividad es federal, pero, en la práctica es centralista.

En este contexto, analizamos el desarrollo de la relación entre la coordinación tributaria y el sistema de transferencias intergubernamentales a nivel regional, asumiendo las siguientes dos hipótesis: i) el arreglo de 1980, en materia de coordinación fiscal, ha configurado un Estado federal perverso, porque las entidades federativas con bajas contribuciones al PIB nacional se ven obligadas a aceptar mayores subvenciones (principalmente de tipo condicional) que aquéllas que aportan más al producto del país; y ii) en tiempos de inestabilidad económica, las haciendas públicas de los estados más productivos del país, a pesar de ser los más dinámicos, son las que más recurren al endeudamiento. En contraste, por el lado del gasto, podemos sostener que el pacto fiscal con arreglo a la política neoliberal, en materia de descentralización, ha creado una situación en la que el ejercicio fiscal de los gobiernos locales privilegia el gasto corriente por encima del gasto de inversión, tal como ocurre en el orden federal. En otras palabras, el federalismo fiscal mexicano privilegia el gasto público vinculado al pago de sueldos y salarios, así como a la formación de capital humano, dejando de lado la inversión pública tanto federal como estatal, porque la inversión en infraestructura pública se ha dejado al sector privado, por considerar que dicho sector es más eficiente.

En la Gráfica 5 se muestra que durante el período 1999-2015, los ingresos brutos de las finanzas públicas estatales estuvieron conformados en más del 80 por ciento por transferencias federales, y en menos del 10 por ciento por ingresos ordinarios. Previo a la conformación del ramo 33 en 1998, la dependencia financiera

se ubicaba por debajo del 70 por ciento y la autonomía hacendaria por arriba 20 por ciento. De ello se deriva que, en los años 1994-1999 el tutelaje fiscal se incrementó por la caída proporcional de 13 puntos porcentuales de los ingresos ordinarios y por el aumento de 2,000 puntos base, o bien 20 puntos porcentuales, en las transferencias federales. El punto de inflexión (1998) trazado por el esfuerzo descentralizador de la administración zedillista es resultado de la conformación del Ramo 33 y de la incorporación de las subvenciones condicionadas en los presupuestos de egresos estatales.

Gráfica 5
Composición anual de los ingresos de la hacienda pública estatal,
1989-2015
 Como por ciento del total de gastos estatales

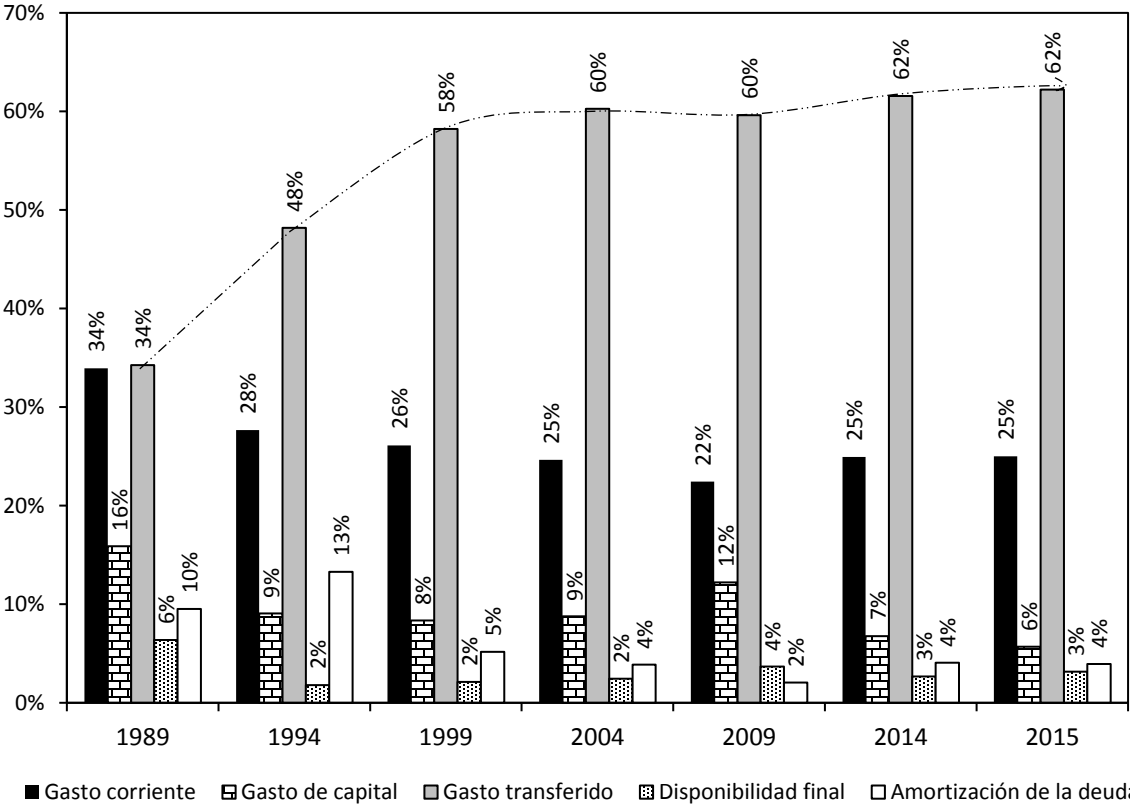


Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD)

Desde la perspectiva de los gastos estatales y siguiendo la metodología del INEGI (2016), los ingresos subnacionales se clasifican en cuatro tipos: i) el gasto corriente; ii) el gasto de capital; iii) el gasto transferido y asignado al resto del sector

público interno (municipios y empresas paraestatales), las subvenciones y las ayudas sociales; y iv) el gasto por deuda. En la Gráfica 6 se muestra la estructura de los gastos brutos estatales, según esta clasificación. Como se observa, de 1989 a 2015, el único gasto que ha mantenido un crecimiento constante es el gasto transferido al sector público paraestatal, municipal y privado (subsidios, las pensiones, las ayudas sociales), pasando de 34 por ciento en 1989 a más de 62 por ciento en 2015. Por el contrario, el gasto de capital ha registrado una tendencia a la baja desde 1989. Actualmente, este gasto no se ha recuperado desde 2009, su segundo mejor nivel para el período, cuando representaba el 12 por ciento, como proporción del gasto bruto estatal.

Gráfica 6
Composición del gasto público estatal
Clasificación económica, 1989-2015
 Como porcentaje de los gastos estatales totales



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD).

Por su parte, los gastos corrientes de los gobiernos estatales han tenido una notable disminución de más de 10 puntos porcentuales; ya que de 34 por ciento se redujo a 25 entre 1989 y 2015, respectivamente. Esto significa que los gastos por

remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos estatales, las erogaciones por adquisición de materiales e insumos requeridos para el desempeño administrativo y los gastos de servicios generales se han reducido como proporción de los gastos brutos. Es decir, que de cada peso del erario estatal solo 25 centavos se destinaron al gasto corriente en 2015. Ahora bien, si al gasto corriente se le incluye el gasto transferido, el cual se compone por los programas sociales, las transferencias otorgadas a municipios y a organismos autónomos, y los subsidios al sector privado, el gasto corriente, en realidad, ha registrado un incremento.

Respecto a la deuda pública, la amortización de ésta registra dos momentos claves, antes de la crisis de 2008 y después de esta. Posterior a la crisis cambiaria-financiera de 1994, el nivel de la deuda subnacional se estabilizó como resultado del rescate indirecto que realizó el gobierno federal, mediante las transferencias extraordinarias (Hurtado y Zamarripa, 2013). Incluso disminuyó de forma considerable hasta alcanzar niveles entre el 1 y 3 por ciento como proporción del total de los ingresos brutos. No obstante, como consecuencia de los efectos recesivos que generó la crisis financiera internacional de 2008 esta tendencia se rompe, pues, la contracción en los ingresos federales obligó reducir las transferencias federales a los gobiernos estatales. Asimismo, dicha situación obligó a los gobiernos estatales a recurrir al endeudamiento bancario y a la emisión de títulos estatales; elevando con ello el servicio de la deuda y, en consecuencia, la fragilidad de las finanzas estatales.

Dada la falta de información estadística (homogénea) para las 31 entidades federativas es imposible construir series históricas sobre el gasto corriente y el gasto de capital que nos permitan realizar análisis comparativos tanto por periodos como entre entidades. Al respecto es importante señalar que las estadísticas históricas del INEGI solo registran datos agregados por capítulo y no por tipo de gasto.¹²⁰

¹²⁰ El Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), con fundamento en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), estableció en 2010 una clasificación del gasto público por objeto para todos los entes públicos del país. La estructura se compone por capítulos, conceptos y partidas, donde las categorías más agregadas son los capítulos y las más específicas son las partidas. En total existen 9 capítulos enumerados del 1000 al 9000. La integración es la siguiente: 1000 servicios personales, 2000 materias y suministros, 3000 servicios generales, 4000

En un ejercicio de homogeneización de la clasificación en capítulos para aproximarnos a los conceptos de gasto corriente y gasto de capital, presentamos la siguiente reclasificación. El gasto corriente podría estar dado por la suma de: gasto transferido (caps. 4000 y 8000) en combinación con el gasto corriente calculado a través de la adición de servicios personales (cap. 1000), materias y suministros (cap. 2000) y servicios generales (cap. 3000). En tanto que el gasto de capital estaría dado por la suma de los capítulos de bienes muebles, inmuebles e intangibles (cap. 5000), inversión pública (cap. 6000), e inversiones financieras (cap. 7000). Con base en esta agregación, se tiene que, a partir de 1999 la ratio gasto corriente-gasto bruto estatal ha superado el 80 por ciento del total de gastos, nivel que es muy semejante a la trayectoria del gasto corriente federal, la cual fue de 77 por ciento, en promedio anual, para el periodo 2000-2016.¹²¹ Este comportamiento del gasto total nos permite sostener que, el pacto fiscal o el federalismo fiscal en México, en el contexto de la liberalización e integración de nuestra economía a los mercados internacionales, ha privilegiado el gasto corriente por encima del gasto de inversión en los tres órdenes de gobierno.

Con el propósito de tener una visión de las finanzas públicas a nivel estatal, en el Cuadro 2 del Anexo se muestra que, para el periodo 1970-2015; con selección al año 2015, 7 entidades federativas han aportado el 56 por ciento del Producto Interno Bruto nacional, dichas entidades son: Ciudad de México, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Veracruz. En tanto que, los 7 estados que menos han contribuido a PIB son: Baja California Sur, Colima, Durango, Morelos, Nayarit, Tlaxcala y Zacatecas. En 2015, estas entidades en su conjunto solo aportaron 5.7 por ciento del PIB nacional.¹²²

transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, 5000 bienes muebles e inmuebles, 6000 inversión pública, 7000 inversiones financieras, 8000 participaciones y aportaciones, y 9000 deuda pública.

¹²¹ Para más información consúltese: *Reporte de Investigación 125. El Gasto público en México, 2007-2016: ¿Cómo se gasta? ¿Gastar más o gastar mejor?* de Emmanuel Álvarez, disponible en Economía UNAM [en línea]: <https://goo.gl/1m381o>

¹²² De aquí en adelante, el análisis se referirá solo a las 31 entidades federativas reconocidas por la CPEUM, ya que la Ciudad de México no es considerada como una entidad con total soberanía, aunque sí con plena autonomía, pese a la reforma política del Distrito Federal de 2016. Cuando se haga referencia a las 10 entidades más productivas se estará haciendo referencia a las 10 entidades que más aportaron al PIB nacional, según cifras del año 2015, aun cuando se analice años

Respecto al gasto estatal, los datos de los Cuadros 3, 4 y 5 (*ver* Anexo estadístico) muestran que, en 1989, de las diez entidades más productivas solo Coahuila, Guanajuato, México y Puebla gastaban más que el promedio en erogaciones corrientes. Incluso en 1994, el grupo del 10% del PIB superó al del 66%, con notable ventaja, no obstante, esta tendencia se revirtió a partir de 1999, misma que se mantiene actualmente, ya que las 10 entidades más productivas comenzaron a gastar más en erogaciones corrientes que el grupo del 10% por ciento. La única excepción a la regla ha sido Yucatán, quien, pese a pertenecer al grupo del 10%, en los siete años seleccionados mantiene gastos corrientes por arriba de la media nacional.

Concentrando el análisis en la información del Cuadro 3, podemos sostener que, bajo el marco del nuevo federalismo fiscal, las 10 entidades más productivas del país tienden a gastar más en gasto corriente que aquéllas que aportan menos. Esta correlación estadística entre mayor gasto corriente y mayor contribución al PIB podría ser interpretada como un indicador de una mayor formación de capital humano y más y mejores servicios públicos. Sin embargo, también puede deberse a que, los niveles de gasto en servicios personales, servicios generales y materiales e insumos son más altos en las finanzas públicas de las entidades federativas más productivas. Esta relación debe ser analizada, en futuras investigaciones, para corroborar los factores que la determinan y, en consecuencia, para hallar la relación de causalidad entre dichos factores; lo que si puede sostenerse es que, en entidades más pobladas la hacienda pública derrocha más recursos en gasto corriente.

En relación con el gasto de capital, contrario a lo esperado, se observa que las entidades que erogan más gasto de este tipo son las que se encuentran en los

anteriores. De la misma forma, se entenderá que los 10 estados menos productivos son, en una escala de mayor a menor contribución al PIB, los que se ubican en la parte inferior de la clasificación del PIB 2015. Siguiendo este criterio, los grupos quedan de la siguiente forma:

- i. *El grupo del 66% del PIB:* Edo. de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Guanajuato, Coahuila, Puebla, Tamaulipas, Baja California y Chihuahua
- ii. *El grupo del 24% del PIB:* Sonora, Campeche, Michoacán, Querétaro, Tabasco, Sinaloa, San Luis Potosí, Hidalgo, Chiapas, Quintana Roo y Oaxaca
- iii. *El grupo del 10% del PIB:* Yucatán, Guerrero, Aguascalientes, Durango, Morelos, Zacatecas, Baja California Sur, Nayarit, Colima y Tlaxcala

grupos del 24 y 10% del PIB. En el Cuadro 4 se observa que, bajo el nuevo federalismo fiscal, las entidades que menos contribuyen al PIB son las que realizan más gasto de capital. Ello puede ser consecuencia del rezago en infraestructura física y del interés político regional que se manifestó con la liberalización de la economía nacional. En efecto, existen entidades federativas que atraen la inversión privada (nacional y extranjera) y tienen un fuerte rezago en infraestructura pública básica, y que resuelto este problema serían tan competitivas como los estados más productivos. Este es el caso de Aguascalientes, Tamaulipas y Zacatecas, los cuales desde 1989 realizan inversión pública en bienes muebles e inmuebles, inversión y financiera por arriba del promedio nacional.

En cuanto a los gastos transferidos, el Cuadro 5 muestra que, bajo el nuevo federalismo fiscal, las finanzas públicas estatales de los grupos del 24 y 10% del PIB son los que más transfieren su gasto hacia el resto del sector público interno, esto es, a los municipios y al sector privado en forma de subvenciones, ayuda social, transferencias o pensiones. Entidades como Aguascalientes, Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, San Luis Potosí y Tlaxcala muestran que, en un lapso de 27 años, sus transferencias internas han sido superiores a la media nacional, la cual da señales de ir aumentando por arriba del 60 por ciento de los gastos brutos estatales. Por otro lado, no hay evidencia suficiente para afirmar que los gobiernos estatales con mayor población y número de municipios sean los que más transfieran recursos al interior.

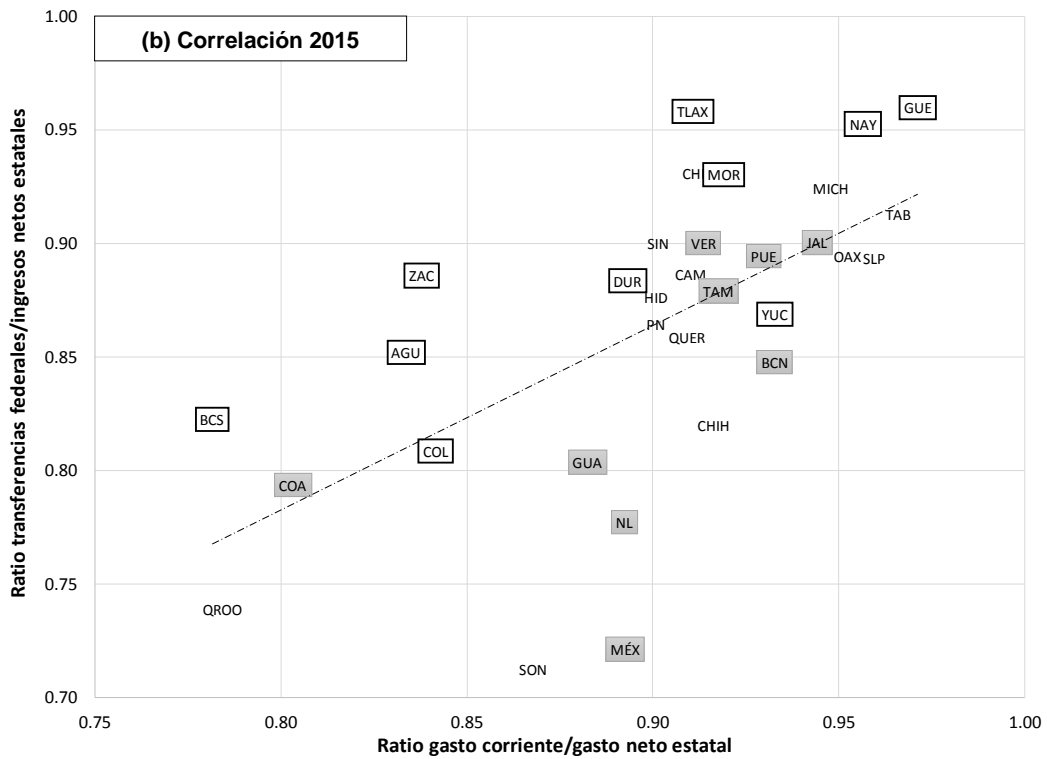
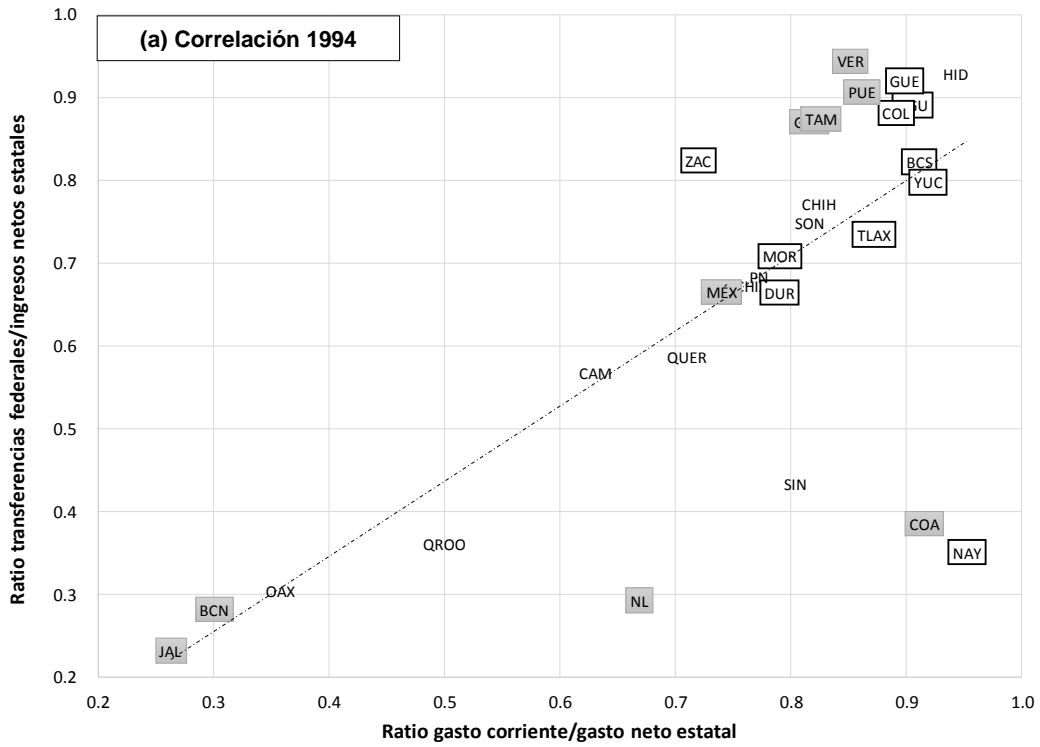
Con base en la metodología propuesta en la sección 2 de este capítulo, y bajo el supuesto de que el gasto corriente es igual a la suma de los capítulos 1000, 2000, 3000, 4000 y 8000 de la clasificación por objeto de gasto del CONAC, se puede construir un gráfico que refleje en el lado de las ordenadas la dependencia financiera subnacional por entidad federativa y en el eje de las abscisas el gasto corriente, como proporción del gasto neto. Entendiendo por este último, los egresos brutos menos la disponibilidad final, esto es, el total de las erogaciones efectivas del ejercicio fiscal que se originan en el cumplimiento del quehacer administrativo menos el valor final de las partidas existentes al término del ejercicio (INEGI, 2016).

Las estimaciones presentadas en la Gráfica 7 corresponden a 1994 y 2015, y las mismas nos permite sostener tres conclusiones: i) en un lapso de 21 años, el problema de la dependencia financiera se ha generalizado en las 31 entidades federativas; ii) en 1994, la dependencia financiera era más común en los estados de los grupos del 24 y 10% del PIB; y iii) existe una correlación positiva entre el gasto corriente y el incremento de las transferencias federales.

A nivel particular de cada sección de la Gráfica 7, para 1994, se presenta la siguiente evidencia: i) Baja California, Coahuila, Jalisco y Nuevo León, 4 de los 10 miembros del grupo del 66% del PIB, mantuvieron haciendas públicas autosuficientes y relativamente autónomas, pues su grado de dependencia no superó el umbral del 40 por ciento; ii) Sinaloa y Quintana Roo, 2 estados con similar situación que los 4 anteriores, pero del grupo del 24% del PIB, mantuvieron unas finanzas soportadas en fuentes de ingreso ordinario, y no en ingresos extraordinarios como ocurrió con Oaxaca; y iii) Baja California, Jalisco, Oaxaca y Quintana Roo sobresalen como entidades renuentes a transferir sus ingresos a gasto corriente no porque tuvieran una actitud propensa a invertir en infraestructura física o inversión productiva, sino porque lo destinaban al servicio de la deuda y a otros gastos que por su naturaleza no se pueden agrupar en gasto corriente.

Para el año 2015, las posturas hacendarias tanto por el lado de la dependencia como del gasto corriente se emparejan, a excepción de Coahuila, Estado de México, Nuevo León, Sonora y Quintana Roo, el resto de los gobiernos subnacionales fueron dependientes en más del 80 por ciento de las transferencias. Asimismo, se distingue que las entidades que más dependen de los Ramos 28 y 33 del PEF son las que menos contribuyen al PIB. Esto confirma la primera hipótesis específica planteada en este capítulo, que sostiene que el arreglo de 1980 en materia de coordinación fiscal configuró un Estado federal perverso, porque el mismo propició que las entidades federativas con bajas contribuciones al PIB nacional aceptaran mayores subvenciones (principalmente, de tipo condicional) que las entidades que aportan más al PIB del país. Cabe señalar que los resultados son similares si se calcula la dependencia financiera desde 1999.

Gráfica 7
Correlación entre las ratios transferencias federales-ingresos netos estatales
y gasto corriente-gasto neto estatal
1994 y 2015



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD).

Los resultados desde la perspectiva del gasto corroboran que las erogaciones corrientes predominan en los presupuestos públicos de los estados, lo cual confirma la tercera hipótesis específica, la cual sostiene que el ejercicio del gasto tanto nacional como subnacional ha privilegiado el desembolso de los recursos vinculado con la formación de capital humano y los derechos humanos, y no directamente con la inversión pública. Ello es así, pues, desde el gobierno federal se envían instrucciones a los gobiernos subnacionales para mantener una política amigable con el sector privado en la generación e inversión de proyectos rentables.

Respecto a la segunda hipótesis específica, en el Cuadro 6 del Anexo estadístico, se observa que, en los últimos 29 años, los estados más productivos del país son los que generalmente recaudan más ingresos por la vía de las fuentes ordinarias (*i.e.*, impuestos, productos, aprovechamientos, derechos y productos) y las entidades que, por lo general, están por arriba de la media nacional. Entre estos estados se encuentra Baja California, Jalisco, Nuevo León y Quintana Roo; por su parte, Guerrero, Nayarit, Oaxaca y Tlaxcala se encuentran en el lado opuesto. En otras palabras, las haciendas públicas del grupo del 66% han registrado un elevado esfuerzo fiscal, mientras que las haciendas del 10 y 24% se caracterizan por su bajo esfuerzo fiscal.

Tras los efectos de la crisis financiera internacional de 2008, el gobierno federal enfrentó una contracción drástica en el presupuesto fiscal de 2009 y redujo los recursos del Ramo 28, con el propósito de mantener la disciplina fiscal, ya que éstos forman parte del gasto no programado. A este efecto se sumó el doble impacto regional de la crisis de algunos estados, pues, por un lado, la actividad económica local –del sector industrial– disminuía y, por el otro, los recursos provenientes de las fuentes ordinarias también se redujeron. Bajo la expectativa de que recibirían menos participaciones, o recursos de libre condición, al inicio del 2009 y durante el ejercicio fiscal del mismo, algunas entidades recurrieron de forma constante al financiamiento bancario y/o de otro tipo. Tal situación de contracción fiscal condujo a incrementos extraordinarios de la deuda pública en el caso de algunos estados; de tal forma que, hacia 2012 la deuda subnacional era un tema de preocupación nacional.

En la Tabla 2 se presenta la evolución de la deuda subnacional para el periodo 2007-2011, mediante un ranking en una escala del 1 al 32, el puesto 1 representa al estado más endeudado, como proporción de sus ingresos brutos estatales, y el puesto 32 corresponde al estado menos endeudado. Con el propósito de diferenciar, de modo inmediato, la ubicación de cada estado miembro y resumir visualmente la condición que guarda el problema de la deuda subnacional se ha asignado un color por bloque.

Según los resultados de la Tabla 2, los estados de México y Coahuila son las dos entidades que más se han endeudado en el período 2007-2011. En tanto que, desde la perspectiva de los bloques, las entidades que aportan el 24 por ciento del PIB son las que tienden a endeudarse menos, pues su ratio deuda-ingreso bruto permanece en la mayoría de los casos por debajo del promedio. Los datos muestran que la inestabilidad económica-financiera de los años 2008, 2009 y 2010 vulneró la solidez de las finanzas pública de los gobiernos estatales, pues, el promedio nacional de la deuda subnacional, como proporción de los ingresos brutos estatales, pasó del 3.6 por ciento en 2008 al 8.9 por ciento en 2010.

Como suponíamos, en tiempos de inestabilidad económica, las haciendas públicas de los estados más productivos del país (*ver* recuadros color negro año 2009), a pesar de estar ubicadas en territorios con estructuras económicas más estables y dinámicas, son las que recurren más al endeudamiento. Incluso, entidades como Nuevo León y Coahuila que pertenecen al bloque del 66% y que no se endeudaron desproporcionadamente en el año 2009, en los dos años posteriores lo hicieron muy por arriba del promedio nacional, casi duplicándolo o cuadruplicándolo. Tal fue el caso de Coahuila.

De lo anterior podemos concluir que, bajo el nuevo federalismo fiscal, esto es de 1998 a la actualidad, el impacto de la coordinación tributaria y del sistema de transferencias intergubernamentales, a nivel regional, ha sido diferenciado y heterogéneo, según las características económicas, sociales y políticas de cada estado, entre las que se encuentran la actividad económica predominante, el número de habitantes, el esfuerzo y la responsabilidad fiscal, la planeación financie-

Tabla 2
Ranking de la deuda pública subnacional
2007-2011

Puesto	2007	2008	2009	2010	2011
1	MÉX	MÉX	MÉX	COA	COA
2	PUE	COA	QROO	QROO	QROO
3	TAB	SON	TAM	VER	BCS
4	SON	QROO	JAL	MÉX	SON
5	AGU	TLAX	VER	NL	MÉX
6	MICH	COL	MICH	ZAC	NL
7	HID	VER	BCS	TLAX	CHIH
8	CHIA	BCS	GUA	BCS	MICH
9	OAX	NAY	CHIH	MICH	CHIA
10	QROO	CAM	CAM	NAY	MOR
11	GUA	CHIH	COA	TAM	ZAC
12	BCS	GUA	AGU	PROMEDIO	NAY
13	VER	PROMEDIO	NAY	SON	PROMEDIO
14	PROMEDIO	DUR	YUC	CHIH	VER
15	TLAX	ZAC	PROMEDIO	YUC	TLAX
16	MOR	JAL	SLP	CHIA	COL
17	SLP	PUE	HID	GUA	YUC
18	COA	GUE	GUE	PUE	TAM
19	SIN	YUC	CHIA	GUE	OAX
20	CHIH	SLP	QUE	SLP	GUA
21	BC	TAB	ZAC	BC	BC
22	NAY	BC	COL	CAM	SLP
23	JAL	OAX	PUE	QUE	CAM
24	GUE	MICH	TLAX	JAL	DUR
25	COL	AGU	SON	SIN	AGU
26	ZAC	HID	BC	AGU	QUE
27	DUR	CHIA	OAX	OAX	JAL
28	NL	MOR	MOR	DUR	SIN
29	YUC	SIN	DUR	HID	PU
30	TAM	NL	TAB	COL	GUE
31	CAM	TAM	SIN	MOR	TAB
32	QUE	QUE	NL	TAB	HID
PROMEDIO	6.0%	3.6%	5.8%	8.9%	10.5%

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD)

Nota: En los recuadros color negro aparecen los estados miembros del grupo del 66% del PIB, por el contrario, en los recuadros color gris se resaltan las entidades que conforman el grupo del 10% y en recuadros color blanco, las entidades que suman el 24% del PIB 2015. La clave de los estados se formó con base a las iniciales de su nombre.

ra, el ciclo económico de la actividad económica nacional e internacional, entre otras.

En conclusión, el pacto fiscal de 1980 configuró un Estado perverso en materia de coordinación y descentralización fiscal, pues, a lo largo de 35 años las entidades federativas se hicieron más dependientes de las transferencias federales asignadas en el PEF, subvenciones que, como se analizó, se utilizan principalmente para cubrir el gasto corriente estatal. Por su parte, la deuda subnacional registró un incremento extraordinario, a partir de la crisis financiera internacional de 2008, debido a la contracción de los recursos federales del Ramo 28 para el ejercicio fiscal 2009. Dicho escenario explica que, las entidades con mayores contribuciones al PIB se endeudaran más que aquéllas que contribuyen menos. Tendencia que, hasta 2015, se mantuvo (*ver* Cuadro 8 del Anexo estadístico).

4. Análisis espacial de las finanzas públicas estatales. Ejercicio fiscal 2015

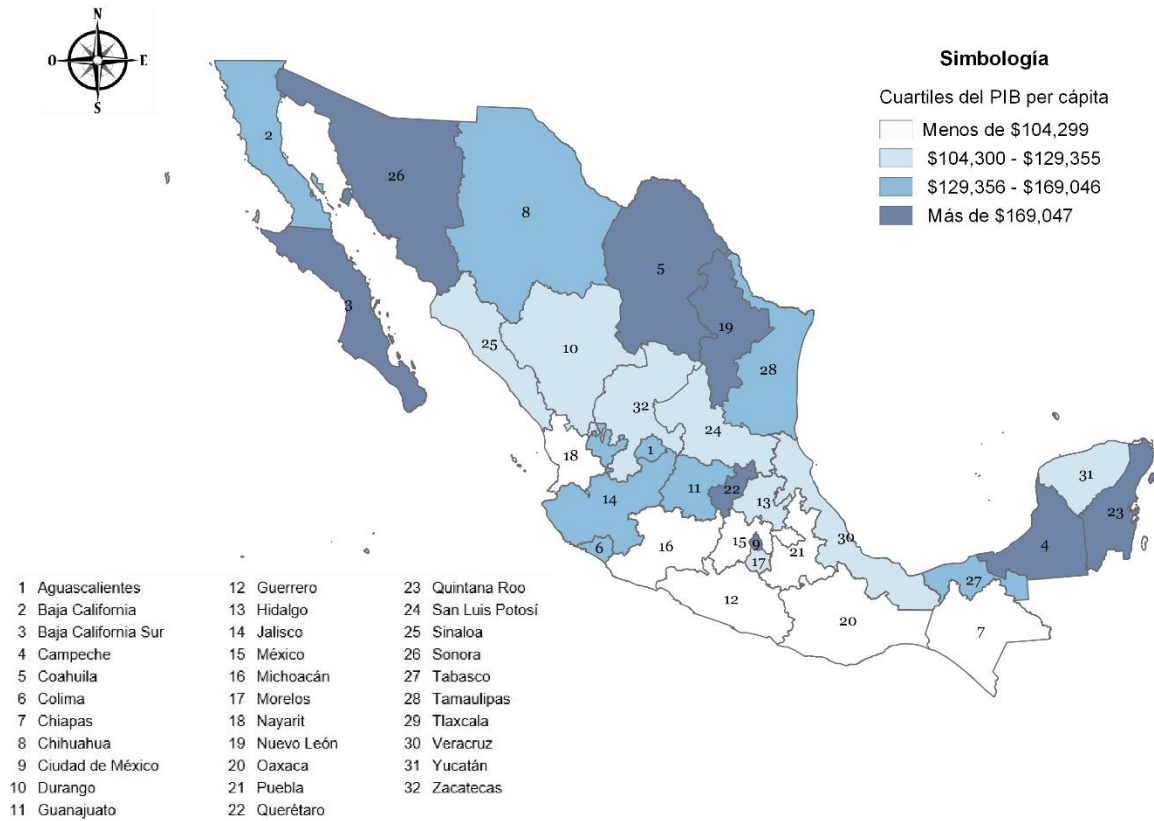
A continuación, se realiza un análisis espacial considerando cinco indicadores que nos permitirá comprender la evolución económica y financiera de las entidades federativas y sus finanzas públicas para 2015.¹²³

El primer indicador por utilizar es el Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) per cápita; si bien esta variable no es el mejor indicador para medir el bienestar social por estado, incluso para medir la distribución de la riqueza generada en el transcurso del año, es un indicador normativo que nos permite aproximarnos al nivel de ingreso por individuo en cada entidad federativa, en condiciones de igualdad. Es evidente que este indicador puede estar sesgado por la sobrepoblación o por el despoblamiento. Por ello, el análisis se centrará en los rangos para cada cuartil, mismos que se construyen con base a las medias.

En el Mapa 1 se observa que la población de las regiones del norte, sureste y del Bajío de México han percibido mayores ingresos, comparadas con cualquiera

¹²³ En el Cuadro 1 del Anexo estadístico se encuentra la información financiera utilizada, así como el número de municipios y el número de habitantes por entidad federativa, según cifras de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.

Mapa 1
Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) per cápita
2015
Por cuartiles



Fuente: Elaboración propia con información del Cuadro 1 del anexo estadístico

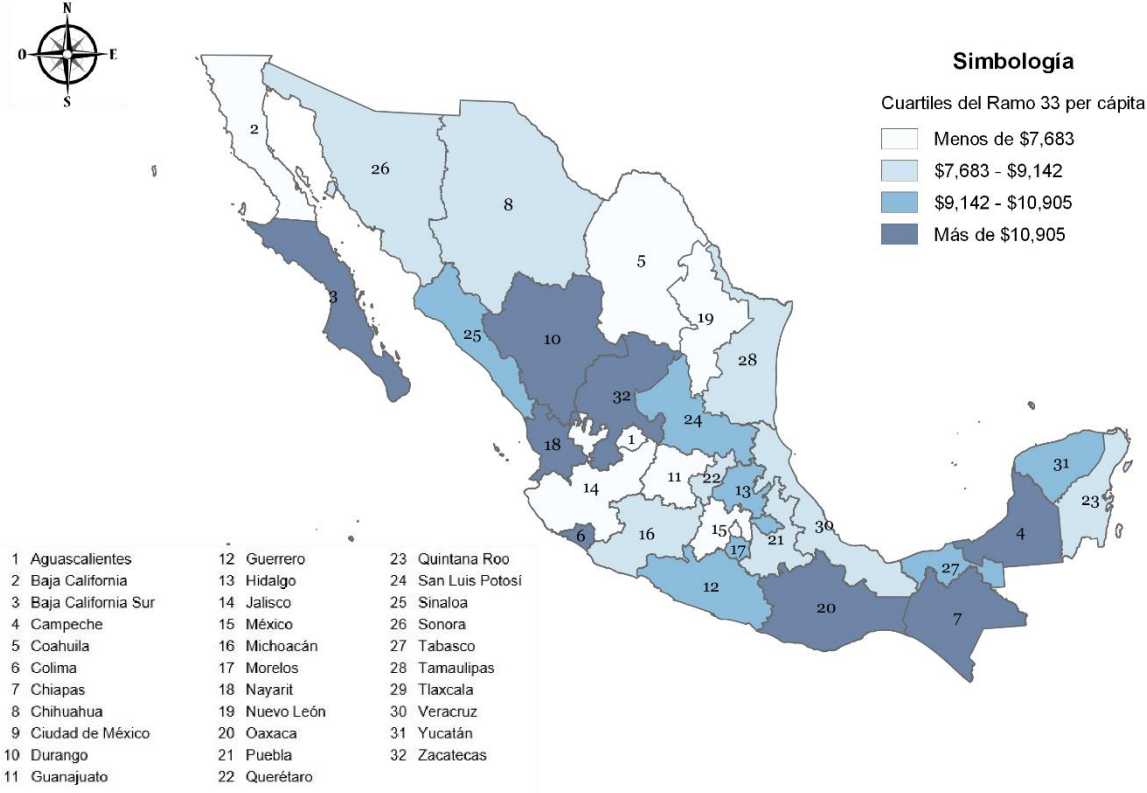
de las regiones del suroeste del país. Acorde con los informes de la CONEVAL,¹²⁴ los estados en blanco conforman el corredor de la pobreza constituido por los estados de Chiapas, Estado de México, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Puebla.

Como se ha mencionado, una de las funciones del Ramo general 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación es fortalecer la capacidad de respuesta de las entidades subnacionales, a fin de atender de forma expedita las necesidades sociales de la población estatal y municipal el gobierno central etiqueta las subvenciones. Asimismo, dichos recursos también, como se establece en los programas y las ayudas sociales, sirven para redistribuir la riqueza pública en

¹²⁴ Para más información, consúltese *Mapas de Pobreza en los Estados Unidos Mexicanos 2014* del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: <https://goo.gl/HHTskD>

beneficio de la población menos favorecida. Sobre respecto, en el Mapa 2 se confirma dichas características y objetivos, esto es, el compromiso del gobierno federal por destinar mayores recursos a las entidades que viven en situación de vulnerabilidad económica.

Mapa 2
Ramo 33 per cápita
2015
Por cuartiles

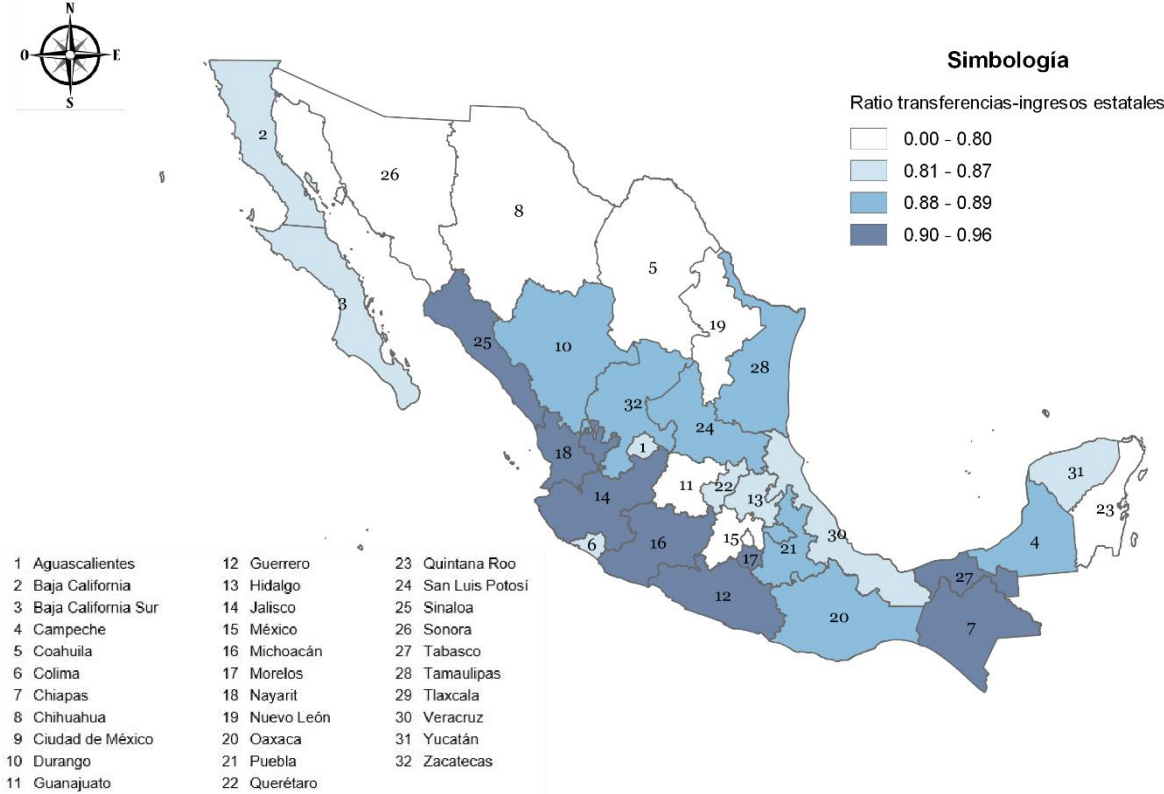


Fuente: Elaboración propia con información del Cuadro 1 del anexo estadístico

Las regiones donde se concentran las aportaciones son la de occidente y del suroeste, con una transferencia anual per cápita de 10,900 pesos. En el lado opuesto, se ubican las regiones que recibieron menos recursos por concepto del Ramo 33 per cápita, en donde se encuentran los estados de Baja California, Coahuila y Nuevo León de la región norte y los estados de Aguascalientes, Guanajuato y Jalisco de la región del Bajío, los cuales percibieron 7,680 pesos por habitante, como nivel máximo.

Dos casos excepcionales son Baja California Sur y Campeche, pues, éstos no son considerados estados con población vulnerable mayoritaria, pero sí cuentan con municipios en pobreza extrema y con carencia social. De ahí que reciban transferencias etiquetadas per cápita semejantes a los estados que sí tienen severo rezago socioeconómico; es probable que ello se deba a la menor población que tienen con respecto a los estados más poblados.

Mapa 3
Ratio transferencias federales-ingresos brutos estatales
2015
 Por cuartiles

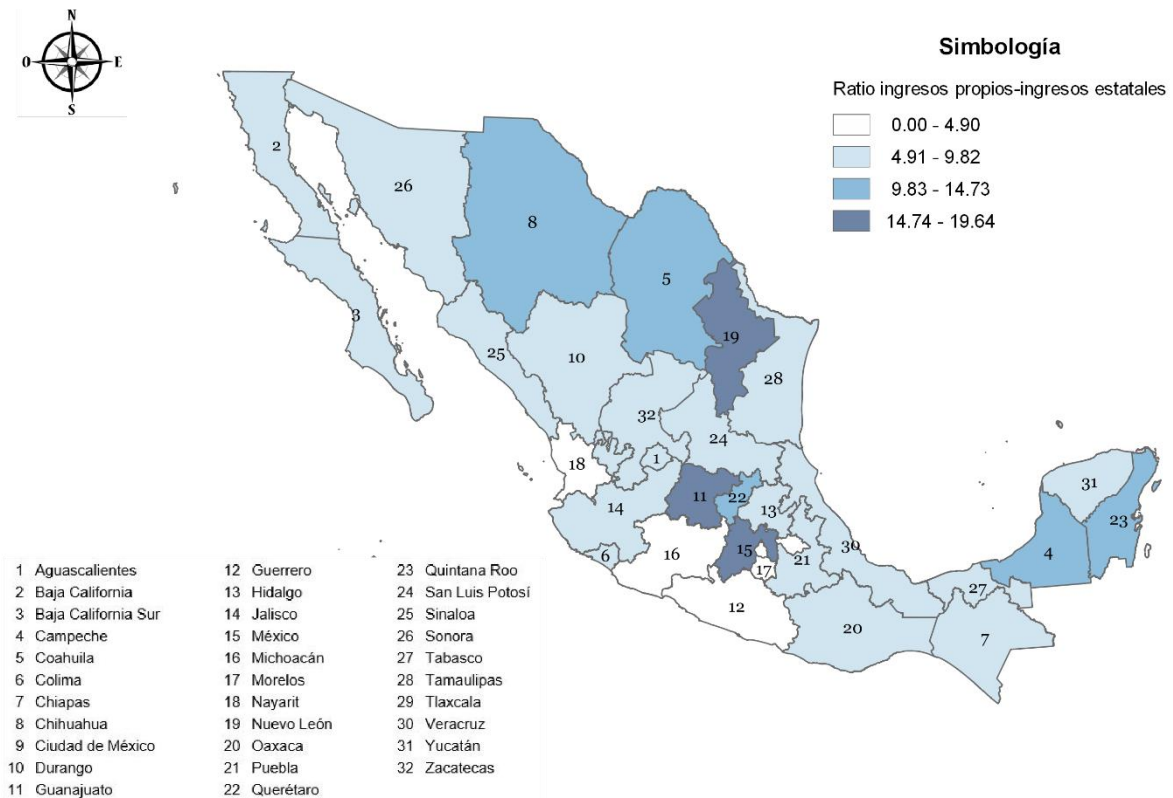


Fuente: Elaboración propia con información del Cuadro 1 del anexo estadístico

El Mapa 3 nos permite confirmar que las entidades menos dinámicas del país y con baja aportación al PIB nacional, tienden a recibir más transferencias que las entidades con mayor dinamismo y contribución a la actividad económica nacional. Así mismo, se observa que, para el ejercicio 2015, la dependencia financiera de los gobiernos subnacionales se acentuó en las regiones centro-norte y suroeste del país. Por su parte, la región norte se consolidó como el área menos dependiente de

las asignaciones federales, ya que esta financió sus finanzas públicas mediante deuda pública e ingresos ordinarios.

Mapa 4
Ratio ingresos ordinarios-ingresos brutos estatales
2015
 Por intervalos iguales



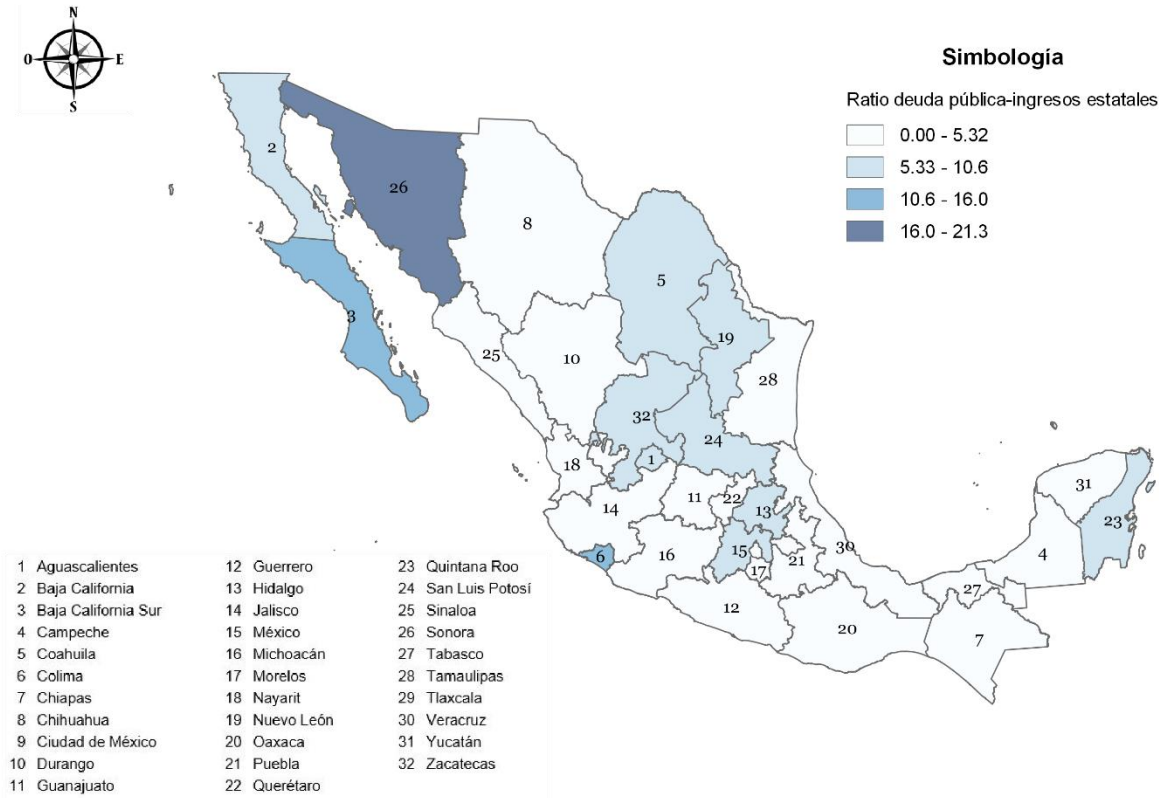
Fuente: Elaboración propia con información del Cuadro 1 del anexo estadístico

Finalmente, en los Mapas 4 y 5 se muestran los estados que realizaron un mayor esfuerzo fiscal y aquellos estados que se endeudaron de forma excesiva, respectivamente. Las haciendas públicas estatales con mayor esfuerzo recaudatorio corresponden a las entidades federativas con más parques industriales (*ver* Mapa 4), pues, estas entidades conforman las regiones donde se concentran la actividad industrial y las áreas de investigación, infraestructura física, formación de capital humano y conformación de clústeres. En consecuencia, las entidades que registran un alto nivel de competitividad y productividad tienen mayor esfuerzo fiscal

Esas ventajas explican que, entidades como Guanajuato, con 19.6 por ciento; Estado de México, con 17.7 por ciento; y Nuevo León, con 15.7 por ciento, hayan registrado un esfuerzo fiscal mayor, por la vía de los ingresos ordinarios, como proporción del total de sus ingresos brutos para el ejercicio fiscal 2015. Por el contrario, los estados con menor esfuerzo fiscal y, por tanto, con menor recaudación de ingresos, fueron Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit y Tlaxcala. De tal forma que, estas entidades tienen una menor autonomía hacendaria, dada su alta dependencia financiera de las transferencias federales, la cual representa más del 90 por ciento, como proporción de sus ingresos brutos.

El resto de las entidades federativas mantienen una responsabilidad fiscal promedio entre 4.91 y 9.82 por ciento, con excepción de Coahuila, Chihuahua, Campeche y Quintana Roo que superan apenas este rango, pero que tampoco rebasan el 14.7 por ciento.

Mapa 5
Ratio deuda pública subnacional-ingresos brutos estatales
2015
 Por intervalos iguales



Fuente: Elaboración propia con información del Cuadro 1 del anexo estadístico

En el Mapa 5 se observa que, Sonora fue la entidad federativa que más se endeudó, como proporción del total de sus ingresos brutos, con una ratio de 21.3 por ciento; seguida de Colima, con una ratio deuda-ingreso igual a 13 por ciento; y de Baja California Sur, con una ratio de 12.4 por ciento. En el rango de 5.33 y 10.6 por ciento de financiamiento, como proporción de los ingresos brutos por entidad federativa, se ubicaron los estados de: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí y Zacatecas. El resto de las entidades ubicadas en la región suroeste y sureste del país mantuvieron una actitud prudente en el manejo de la deuda.

CONCLUSIONES

La modernización del régimen tributario en 1980, a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cerró el largo ciclo de concentración de las fuentes impositivas en manos del gobierno federal (siglo XIX-1980) e institucionalizó el círculo vicioso de la dependencia financiera de las finanzas públicas subnacionales a las subvenciones federales y la deuda pública (1980-2015). Tomando en cuenta eso, esta investigación mostró que la práctica del federalismo fiscal en México en los últimos 45 años (1970-2015), aparte de ser compleja es paradójica, ya que, por un lado, la Hacienda Pública federal centraliza los ingresos públicos y, por el otro, el sistema de transferencias federales subordina a los gobiernos de los Estados y los Municipios mediante los Ramos 28 y 33.

De modo que, la reproducción de la dependencia financiera de los gobiernos subnacionales respecto a los recursos federales, a partir de 1980, es debido a la política fiscal centralizada que reproduce el desequilibrio vertical entre la hacienda pública subnacional y las finanzas nacionales.

El estudio del federalismo, en lo general, y el federalismo fiscal, en lo particular, tiene sus antecedentes en la filosofía política clásica de los siglos XVI, XVII y XVIII discutida en las regiones que hoy componen Norteamérica y Europa occidental. En el caso de México, el federalismo ficción o centralizado y el nuevo federalismo han existido; el primero se ha caracterizado por la subordinación histórica de las entidades subnacionales al gobierno federal, bajo la premisa de que el gobierno federal es el único agente capaz y eficiente de mantener a la economía en crecimiento y estabilidad macroeconómica, mediante el manejo centralizado de las políticas fiscal y monetaria, el segundo por las reformas que están desmontando la arquitectura estatal centralizada por medio de la descentralización del gasto público (*i.e.*, el Ramo 33 aportaciones federales).

Los avances en materia de descentralización del gasto público mediante el Ramo 33, son importantes, pero insuficientes para consolidar la independencia y

autonomía real de la hacienda subnacionales. En este sentido, en México el gobierno federal sigue concentrando las fuentes tributarias de base amplia y los gobiernos subnacionales se limitan a recaudar aquello que la Federación deja fuera de su potestad, situación que se agrava con el sistema de cesión y concesión que institucionaliza el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

En los últimos 45 años (1970-2015), el esfuerzo tributario de los gobiernos subnacionales se ha reducido a partir de la legitimidad que el SNCF confirió al proceso histórico de apropiación de las fuentes de ingresos tributarios, siendo el período 1980-1999 la etapa de mayor centralismo fiscal, ya que de recaudar el 9 por ciento las haciendas públicas estatales y municipales, en 1970, como porcentaje de los ingresos tributarios totales, entre 1980 y 1998, dicho porcentaje disminuyó a 5 por ciento.

El SNCF es un avance importante en términos de modernización, simplificación y coordinación del régimen fiscal; sin embargo, en la práctica, no ha repercutido en la consolidación del federalismo fiscal mexicano, ya que lejos de promover y resguardar la autonomía de las entidades subnacionales, éstas siguen subordinadas a las decisiones económicas, políticas y sociales del gobierno federal.

El pacto federal, en materia de coordinación fiscal, ha vulnerado la sostenibilidad hacendaria y agredido a la autonomía de las finanzas públicas subnacionales por el lado de los esfuerzos e ingresos propios. Ello se debe a que, por una parte, la política fiscal centraliza las fuentes de ingresos y, por otra, la política de gasto público descentralizado transfiere elevadas subvenciones a los gobiernos locales, bajo criterios que escapan de la definición de los intereses regionales, pues, estos se ajustan a los objetivos macroeconómicos del gobierno federal. Dicha situación, por tanto, ha colocado a las haciendas públicas estatales en una condición de dependencia financiera y de exclusión presupuestal para que las mismas vean por las necesidades económicas y sociales de sus entidades y municipios.

Con base al modelo de los umbrales del federalismo fiscal concluimos que, el comportamiento histórico del régimen fiscal-hacendario ha transitado de ser un

esquema federalista dual con autonomía relativa y baja subsidiariedad fiscal (1970-1980) a uno centralizado con baja subsidiariedad fiscal (2015).

En el nuevo régimen fiscal (2000-2015), las administraciones federales han privilegiado el ejercicio del gasto público vinculado a la supuesta formación de capital humano, para atender los graves problemas de concentración del ingreso, los altos niveles de pobreza y el fuerte deterioro de los niveles de bienestar, bajo la premisa de que la inversión privada es más eficiente en la asignación de los recursos productivos. Como era de esperarse, la aplicación de estos recursos bajo criterios políticos y económicos ambiguos no resolvió los mencionados problemas. Por el contrario, ello significó la reducción del gasto de capital en infraestructura básica. Esta lógica en el ejercicio del gasto público se ha reproducido a nivel de los gobiernos estatales y municipales, dada la subordinación de estos gobiernos a las directrices macroeconómicas del orden federal.

La evidencia empírica aportada en esta tesis muestra que, en 2015, las entidades menos dinámicas del país y con baja aportación al PIB nacional tienden a recibir más transferencias que aquellos estados con mayor dinamismo y mayor contribución a la actividad económica nacional. Así mismo, prueba que, después de la crisis internacional de 2008, las haciendas públicas de los estados más productivos del país, pese a estar ubicadas en territorios con estructuras económicas más estables y dinámicas, fueron las que más recurrieron al endeudamiento debido a que son las primeras en registrar una reducción en sus ingresos ordinarios, como consecuencia de la desaceleración económica.

RECOMENDACIONES

Es necesario que el gobierno federal convoque una nueva Convención Nacional Hacendaria, donde se replantee las relaciones intergubernamentales entre los tres niveles de gobierno y se concierte una nueva relación entre las legislaturas locales y el Congreso federal, con los siguientes objetivos: i) crear nuevos mecanismos de transparencia hacendaria y de participación ciudadana en los procesos de auditoría fiscal; ii) impulsar la hacienda virtual entre los municipios y los estados; iii) reformar la fórmula de participaciones federales a favor de los que más recaudan y mantienen sus finanzas sólidas, así como a los que más contribuyen al crecimiento nacional; iv) fortalecer la recaudación local; y v) fortalecer las inversiones públicas de capital y las inversiones de fomento económico para el bienestar de los municipios.

Lo anterior supone analizar las leyes secundarias vigentes en materia fiscal por dos razones. En primer lugar, porque éstas dieron origen al nuevo federalismo fiscal-hacendario que en lugar de promover el federalismo cooperativo reforzaron el centralismo fiscal, en segundo, porque mientras las haciendas públicas locales sigan subordinadas a la política de gasto público del orden federal y a los intereses del Plan Nacional de Desarrollo “impuesto” por el partido de Estado, los gobiernos subnacionales continuarán teniendo dificultades para atender las necesidades y problemas urgentes de su región y población.

Es probable que exista el federalismo cooperativo entre el gobierno federal y los gobiernos estatales en asuntos relacionados con la cultura, el turismo, el medio ambiente, la educación, la salud, la seguridad pública, etc., pero en la medida que esta cooperación sea utilizada como un medio -en lugar de un fin- del discurso político, para mostrar que el régimen fiscal es cooperativo, se oculta la elevada dependencia financiera de los gobiernos subnacionales al sistema de transferencias intergubernamentales. Por ello, es necesario avanzar en la concreción de finanzas públicas subnacionales autosuficientes, responsables y transparentes, porque las

mismas deben constituirse en la base de la política social y de promoción de desarrollo económico tanto a nivel nacional como estatal.

La política fiscal descentralizada debe incentivar el federalismo cooperativo en todas las áreas del ejercicio administrativo de los gobiernos subnacionales, tales como el desarrollo económico, los asuntos político-electorales, el medio ambiente, la seguridad pública, la procuración de justicia, la promoción y protección de derechos humanos, etc. Un federalismo fiscal centralizado que subordine la capacidad hacendaria de los gobiernos estatales y municipales pone en peligro la continuidad del servicio y la administración públicas locales, pues, restringe la libertad hacendaria de las finanzas públicas locales por compromisos de estabilidad macroeconómica del orden federal (*v.g.*, finanzas públicas sanas, política fiscal amigable a la inversión extranjera, deuda pública mínima para financiar gasto público deficitario, etc.) y amplía las brechas de desigualdad regional y dependencia fiscal.

Un federalismo fiscal cooperativo que privilegie la responsabilidad del gasto y la suficiencia de los ingresos (vía impuestos o deuda) en los órdenes subnacionales tiene menos riesgo de abandonar la política pública de impacto local. Cuando la libertad hacendaria en el orden subnacional asegure la producción de bienes y servicios públicos locales en todos los estados y municipios del país y la política fiscal del gobierno federal asuma los objetivos de: i) redistribución de la riqueza de forma justa y eficiente, con la ayuda de impuestos progresivos, subsidios y transferencias no parasitarios; ii) mantener e incrementar el nivel de empleo con inversión pública; iii) defender un nivel de precios aceptables en coordinación con la política monetaria; y iv) asegurar el crecimiento económico sostenido, ecológico y democrático por medio de la coordinación con las políticas industrial, ambiental, tecnológica, comercial y con mayor democracia, y no sólo con mayor comercio exterior, en México, se estará hablando de un federalismo económico y hacendario cooperativo.

Los próximos mandatos presidenciales, comenzando por el que gane en el 2018, así como las asociaciones intergubernamentales tanto de gobernadores

como de alcaldes municipales, tendrán el reto inaplazable de convocar una Segunda Convención Nacional Hacendaria para construir un auténtico federalismo fiscal. Dicha convención, de acuerdo con las “modernas” tendencias de la gestión pública y la economía globalizada, deberá poner el dedo sobre los renglones de la corrupción, la fiscalización y auditoria, la creación y difusión de una cultura de transparencia y rendición de cuentas, la profesionalización del servidor público afín a las labores hacendarias, el uso de las tecnologías de la información y comunicación en la función administración (conocido también como el e-government o gobierno electrónico), la devolución gradual de la potestad tributaria o bien la descentralización del ingreso público federal vía cooperación intergubernamental, la responsabilidad y los incentivos fiscales, el equilibrio presupuestal, la política fiscal contra-cíclica, la procuración e impartición de justicia en delitos de abuso de poder, desfalco y malversación de fondos, la despolitización de las aportaciones federales, el control y la participación ciudadana en la definición de la agenda y las políticas públicas, entre muchos otros temas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar**, L. F. (1994). La reforma del Estado mexicano. México: Disponible en: [https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=viewFile&path\[\]=10&path\[\]=10](https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=viewFile&path[]=10&path[]=10).
- Amieva-Huerta**, J. (2003). Federalismo fiscal: el caso de México. En R. Martner, Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal (págs. 115-121). Santiago de Chile: CEPAL.
- ASF**. (2009a). Gasto federalizado. Ramo general 33. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) [en línea]. México: Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/01_FAEB_a.pdf.
- ASF**. (2009b). Gasto federalizado. Ramo general 33. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud [en línea]. México: Disponible en: http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2009i/tomos/tomo5/02_fassa_a.pdf.
- Astudillo**, M. (1999). El federalismo y la coordinación impositiva en México. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ayala**, J. (2001). Economía del Sector Público Mexicano. México: Facultad de Economía-UNAM.
- Barcelata**, H. (2013). Gasto público sin restricciones. Una economía de la pobreza. Veracruz: Observatorio de las Finanzas Públicas-Universidad Veracruzana.
- Bergucci**, E. (2012). La descentralización en el discurso (neo) liberal entre 1940-1980. Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología, 345-371.
- Bird**, R. (1999). Fiscal Federalism. From The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy. Obtenido de Urban Institute Press: <http://webarchive.urban.org/publications/1000529.html>
- Boletín** No. 1466. (28 de abril de 2016). Diputados declaran 2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución Política. Obtenido de Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión: <https://goo.gl/h7oaQ9>
- Burgoa**, I. (1984). Derecho Constitucional Mexicano. México: Porrúa.
- Cabrero**, E. (2000). Los dilemas de la descentralización en México. Organizações & Sociedade 7(19), 123-141. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/osoc/v7n19/09.pdf>.
- Camargo**, I. (2015). Federalismo fiscal, transparencia y rendición de cuentas. México: Flores.
- Camelo**, M. (2009). Sobre el desarrollo de la teoría de los bienes públicos locales. Finanzas y Política Económica, 35-52.

- Carbajal, L.** (2012). La Hacienda Pública y la transformación del sistema financiero mexicano en el siglo XIX. *Análisis económico*, 307-329.
- Carbonell, M.** (1998). El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 379-396.
- Cárdenas, J.** (2004). México a la luz de los modelos federales. *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, 479-510.
- Carpizo, J.** (1972). Sistema Federal Mexicano. En P. P. Camargo, *Los sistemas federales del continente americano* (págs. 81-127). México: UNAM-FCE.
- Carpizo, J.** (1978). Notas sobre el presidencialismo mexicano. *Revista de estudios políticos*, 19-36.
- Castañeda, R.** (2010). Principales resultados del SNCF y sus efectos en las Finanzas Públicas. *Federalismo Fiscal*, 126-139.
- CEFP.** (2006). Ramo 33. Aportaciones federales para entidades federativas y municipios. México: Cámara de Diputados-CEFP.
- CEFP.** (2006a). Glosario de términos más usuales de finanzas públicas. México: Cámara de Diputados-CEFP.
- CEFP.** (2006b). Recaudación Federal Participable. México: Cámara de Diputados-CEFP.
- CESOP.** (abril de 2006). Federalismo. Obtenido de Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/federalismo.htm
- Chapoy, D.** (2006). Finanzas nacionales y finanzas estatales. Mecanismo de conciliación. México: IIJ-UNAM.
- Colmenares, D.** (2005). Equidad y responsabilidad fiscal. La experiencia mexicana. *Revista Economía UNAM*, 40-69.
- CONAGO.** (2001). Declaratoria de la reunión de gobernadores. Mazatlán, Sinaloa. Recuperado de CONAGO [en línea]: <https://goo.gl/dNoV5m>.
- CONAGO.** (2003). Primera Convención Nacional Hacendaria. Convocatoria. Recuperado de: <https://goo.gl/abL76q>.
- Congreso de los Diputados de España.** (2012). Hace 200 años. Diario de las Cortes de Cádiz. Obtenido de [congreso.es](http://www.congreso.es): http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/200
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** (1824).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** (1857).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** (*texto original y texto vigente*).
- De la Garza, S. F.** (2008). *Derecho Financiero Mexicano*. México: Porrúa.

- Díaz, M.** (2012). Las relaciones fiscales intergubernamentales en México. El municipio como base y objeto de estudio. En M. Díaz, El tributo ambiental local (págs. 135-192). México: IIJ-UNAM.
- FEMAMM.** (s.f.). Antecedentes e historia de la FEMAMM. Recuperado de: <https://goo.gl/7GKcmb>.
- Fernández, F.** (2003). El federalismo en América Latina. México: UNAM-IIJ.
- FMI, ONU, OCDE, BM, y CE.** (2009). System of National Accounts 2008. New York: United Nations.
- Friera Álvarez, M., y Fernández Sarasola, I.** (2012). Contexto histórico de la Constitución española de 1812. Obtenido de Biblioteca virtual Miguel Cervantes: http://www.cervantesvirtual.com/portales/constitucion_1812/contexto_historico/
- Gallegos, M.** (1997). Estructura y evolución de las participaciones federales a los estados: el caso de México. Revista Espiral, Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13870804>, pp. 75-90.
- García del Castillo, R.** (1996). Los gobiernos locales en México ante el Nuevo Federalismo. Política y Cultura, 97-122.
- González y González, L.** (2009). Viaje por la historia de México. México: INAH-SEP.
- Guillén, T.** (1999). Federalismo, gobiernos locales y democracia. México: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática-IFE.
- Guillén, T.** (agosto de 2008). Federalismo y política intergubernamental: la perspectiva hacendaria. Obtenido de Foro Nacional sobre Federalismo y Descentralización: <https://goo.gl/jhMCJv>
- Harvey, D.** (2007). Breve historia del Neoliberalismo. España: Ediciones Akal.
- Hernández, F., y Torres Rojo, J.** (2006). Definición de responsabilidades, rendición de cuentas y eficiencia presupuestaria en una federación: el caso mexicano. Revista Mexicana de Sociología 68, 1-47.
- Hernández, D., y Villa Sánchez, S.** (2010). El modelo de relaciones intergubernamentales en la descentralización fiscal en México. Si somos americanos. Revista de Estudios Transfronterizos, 103-129.
- Hernández, F.** (2015). Federalismo ambiental en América Latina: una revisión. Santiago de Chile: ONU-CEPAL.
- Humboldt, W.** (1989). Wilhelm von Humboldt sobre las cortes españolas. Según Bruno Gebhart (Traducción de Justo Garate). Obtenido de euskomedia.org: <http://www.euskomedia.org/PDFAnlt/riev/34/34197202.pdf>
- Hurtado, C., y Zamarripa, G.** (2013). Deuda subnacional. Un análisis del caso mexicano. México: Fundación de Estudios Financieros-FUNDEF, A.C.
- IMCO.** (2016). Reporte de Deuda Subnacional: Segundo trimestre de 2016. Recuperado de IMCO [en línea]: <https://goo.gl/WtTyJx>.

- INAFED.** (2017). Datos financieros y socioeconómicos. Recuperado de: <https://goo.gl/gUrhnz>.
- INEGI.** (2015). Cuéntame... Territorio. Obtenido de División territorial de México: Recuperado de INEGI [en línea]: <https://goo.gl/6kLMyn>
- INEGI.** (2015). Publicaciones. Obtenido de Panorama sociodemográfico de México 2015: Recuperado de INEGI [en línea]: <https://goo.gl/zj5U2m>
- INEGI.** (2016). Síntesis metodológica de la estadística de finanzas públicas estatales y municipales. México: INEGI.
- Jáuregui, L.** (2008). Las reformas borbónicas. En P. Escalante, Nueva historia mínima de México ilustrada (págs. 197-243). México: Secretaría de Educación del Distrito Federal-El Colegio de México.
- Jiménez, R.** (13 de julio de 2015). Anago-Conago, ¡Qué paradoja! Obtenido de La Jornada del Oriente [en línea]: <https://goo.gl/Aki8ED>
- Lasa, J.** (1997). Deuda, inflación, déficit. Una perspectiva macroeconómica de la política fiscal. México: UAM-Iztapalapa.
- Letelier, L.** (1993). La teoría del federalismo fiscal y su relevancia en el caso municipal chileno. Cuadernos de Economía, 199-224.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.** (2016).
- López García, E.** (2012). La descentralización de los servicios de salud. México: Ars Iuris. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/ars-iuris/article/viewFile/2749/2585>.
- López Tijerina, G.** (2010). El bicentenario de la política fiscal en México. Economía López, 35-53.
- López, C., y Cortés, O.** (septiembre de 2006). La Primera Convención Nacional Fiscal. Obtenido de Antorcha.net [en línea]: http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/convencion_fiscal/1.html
- Mandujano, N.** (2010). Federalismo fiscal en México. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal. México: Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.
- Mandujano, N.** (2011). Federalismo y descentralización fiscal en México. Dimensión económica, 2 (5), 4-20.
- Marichal, C.** (2001). Una difícil transición fiscal: del régimen colonial al México independiente, 1750-1850. En C. Marichal, y D. Merino, De Colonia a Nación. Impuestos y política en México, 1750-1860 (págs. 19-58). México: El Colegio de México.
- Martínez, R.** (1988). Las finanzas del Sistema Federal Mexicano. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Menchaca, F., y Martínez, H.** (2009). Historia de México I. México: Grupo Editorial Patria.

- Menchaca, F., Martínez, H., y Gutiérrez, B.** (2010). Historia de México II. México: Grupo Editorial Patria.
- Mendoza, D.** (2015). Transparencia y rendición de cuentas: órganos de control y vigilancia del gasto público federal. En I. Camargo, Federalismo fiscal, transparencia y rendición de cuentas (págs. 169-200). México: Flores.
- Meny, Y., y Thoenig, J.** (1992). Las políticas públicas. Barcelona, España: Ariel Ciencia Política.
- Musgrave, R., y Musgrave, P.** (1992). Hacienda pública teórica y aplicada. México: McGraw Hill.
- Núñez, A.** (1981). Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, 85-108.
- Oates, W.** (2005). Toward A Second Generation Theory of Fiscal Federalism. *Internacional Tax and Public Finance*, 349-373.
- Oates, W. E.** (1972). Federalismo fiscal. Obtenido de CEPAL-ILPES: www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/15434/OATES72.doc
- Oates, W. E.** (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 1120-1149.
- Oates, W. E.** (2006). On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization. IFIR Working Paper Series, 1-36.
- OCDE** (2017). Revenue Statistics 1965-2016, OECD countries: Comparative tables [en línea]. Disponible en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>
- Ornelas, C.** (2003). Las bases del federalismo y la descentralización en educación. REDIE. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 117-134.
- Palacios, J.** (1989). ¿Descentralización en medio de la crisis? *Estudios Demográficos y Urbanos*, 265-280.
- Peinado, V., López, M., Rodríguez, J., y Rivera, J.** (2011). Federalismo en México: conformación y principios fundamentales. *El Buzón de Pacioli*, 1-29.
- Peña, J. A.** (2011). Manual de transferencias federales para municipios. México: SEGOB-INAFED.
- Qian, Y., y Weingast, B.** (1997). Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 83-93.
- Rabell, E.** (2010). Federalismo fiscal en México. Querétaro: CONCYTEQ-UAQ.
- Ramírez, E.** (2011). Federalismo y finanzas públicas: una discusión acotada para México. *Economía UNAM*, 15-36.
- Serna de la Garza, J. M.** (2004). Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- SHCP.** (2017). Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Recuperado de: <https://goo.gl/ZFwgW7>.

- SHCP.** (2017). Financiamientos de Entidades Federativas, Municipios y sus Entes Públicos. Recuperado de Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP [en línea]: <https://goo.gl/dmEFJ8>.
- Silva, J., Páez, P. N., y Rodríguez, P.** (2008). Finanzas públicas territoriales. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Sobarzo, H.** (2009). Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas. Problemas del desarrollo, 11-28.
- Soto, E.** (2006). Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir. Política y cultura, 27-45.
- Speckman, E.** (2008). El Porfiriato. En P. Escalante, Nueva historia mínima de México ilustrada (págs. 336-391). México: Secretaría de Educación Pública del Distrito Federal-El Colegio de México.
- Stiglitz, J.** (2000). La economía del Sector Público. Barcelona, España: Antoni Bosch
- Tajadura, J.** (2010). El principio de cooperación en el Estado autonómico. España: Comares.
- Tanzi, V.** (2015). Repensando el federalismo fiscal: evaluación crítica. Obtenido de IEFPA: <http://asip.org.ar/wp-content/uploads/2016/05/Repensando-el-federalismo-fiscal.-Evaluacion-critica.pdf>
- Téllez-Cuevas, R.** (2014). La Conferencia Nacional de los Gobernadores CONAGO y Federalismo a más de 10 años de su creación. Revista Buen Gobierno, 36-59. Recuperado de: <https://goo.gl/Bg2oLy>.
- Tépach, R.** (2004). Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004. México: Dirección General de Bibliotecas. Cámara de Diputados.
- Tiebout, C.** (1956). A pure theory of local expenditures. The Journal of Political Economy, 416-424.
- Tortolero, F.** (2010). Un principio de subsidiariedad para México. ¿Otra maniobra para centralizar el poder? En C. Astudillo, y M. Casarín, Derecho Constitucional Estatal. Memoria del VIII Congreso de Derecho Constitucional de los Estados (págs. 615-640). México: IJ-UNAM.
- Watts, R.** (2001). Modelos de reparto federal de poderes. Revista internacional de ciencias sociales, 17-27.
- Weingast, B.** (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. Journal of Urban Economics, 279-293.
- Zoraida, J.** (2008). De la independencia a la consolidación republicana. En P. Escalante, Nueva historia mínima de México ilustrada (págs. 244-335). México: Secretaría de Educación Pública del Distrito Federal-El Colegio de México.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1
Indicadores por entidad federativa
2015

Edo.	Mun.	Población		PIB (base 2008)		Ratios				
		Total	%	Millones de pesos	PIB per cápita	a	b	c	d	e
AGU	11	1,312,544	1.10	217,761	165,907	0.85	0.54	0.15	0.07	0.08
BC	5	3,315,766	2.77	517,006	155,924	0.85	0.44	0.14	0.10	0.06
BCS	5	712,029	0.60	133,350	187,281	0.82	0.57	0.11	0.05	0.12
CAM	11	899,931	0.75	444,726	494,177	0.89	0.53	0.19	0.11	0.01
COA	38	2,954,915	2.47	608,255	205,845	0.79	0.47	0.13	0.12	0.09
COL	10	711,235	0.60	103,892	146,073	0.81	0.56	0.11	0.06	0.13
CHIA	118	5,217,908	4.37	293,793	56,305	0.93	0.65	0.20	0.05	0.02
CHIH	67	3,556,574	2.98	518,190	145,699	0.76	0.49	0.11	0.14	0.03
CDMX	16	8,918,653	7.46	2,866,253	321,377	n.d.	n.d.	n.a.	n.d.	n.a.
DUR	39	1,754,754	1.47	213,694	121,780	0.88	0.64	0.11	0.06	0.05
GUA	46	5,853,677	4.90	762,722	130,298	0.80	0.48	0.13	0.20	-
GUE	81	3,533,251	2.96	260,166	73,634	0.96	0.69	0.20	0.04	0.00
HID	84	2,858,359	2.39	301,181	105,368	0.88	0.61	0.17	0.06	0.07
JAL	125	7,844,830	6.56	1,168,953	149,009	0.90	0.49	0.18	0.08	0.02
MÉX	125	16,187,608	13.54	1,622,190	100,212	0.72	0.39	0.13	0.18	0.10
MICH	113	4,584,471	3.84	411,735	89,811	0.92	0.62	0.17	0.04	0.03
MOR	33	1,903,811	1.59	201,382	105,779	0.93	0.62	0.16	0.05	0.02
NAY	20	1,181,050	0.99	119,719	101,367	0.95	0.66	0.19	0.04	0.00
NL	51	5,119,504	4.28	1,290,227	252,022	0.78	0.44	0.15	0.16	0.07
OAX	570	3,967,889	3.32	274,464	69,171	0.89	0.67	0.21	0.05	0.05
PUE	217	6,168,883	5.16	554,108	89,823	0.89	0.57	0.16	0.08	0.03
QUE	18	2,038,372	1.71	402,294	197,360	0.86	0.52	0.18	0.14	-
QROO	10	1,501,562	1.26	283,498	188,802	0.69	0.43	0.13	0.15	0.10
SLP	58	2,717,820	2.27	346,221	127,389	0.89	0.61	0.15	0.05	0.06
SIN	18	2,966,321	2.48	376,477	126,917	0.90	0.58	0.14	0.08	0.02
SON	72	2,850,330	2.38	507,066	177,897	0.69	0.39	0.15	0.07	0.21
TAB	17	2,395,272	2.00	397,845	166,096	0.91	0.47	0.19	0.05	0.03
TAM	43	3,441,698	2.88	523,993	152,248	0.88	0.54	0.14	0.09	0.03
TLAX	60	1,272,847	1.06	98,204	77,153	0.89	0.59	0.15	0.04	-
VER	212	8,112,505	6.79	854,065	105,278	0.85	0.55	0.15	0.07	0.02
YUC	106	2,097,175	1.75	269,305	128,413	0.87	0.57	0.16	0.09	0.05
ZAC	58	1,579,209	1.32	184,058	116,551	0.89	0.62	0.14	0.05	0.06
EUM	2,457	119,530,753	100	17,126,791	143,284	0.86	0.55	0.15	0.08	0.05

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2015), Banco de Información Económica y el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD)

Nota: Los ratios: a, b, c, d y e, corresponde respectivamente a las transferencias-ingresos brutos estatales; las aportaciones federales-ingresos brutos estatales; las asignaciones a municipios-gasto bruto estatal; los ingresos ordinarios-ingresos brutos estatales; y la deuda pública-ingresos brutos.

Cuadro 2
Estructura del PIB
1970-2015

Como porcentaje del PIB nacional

Entidad Federativa	1970	1975	1980	1985	1988	1995	2000	2005	2010	2015
Aguascalientes	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	1.1	1.2	1.0	1.1	1.3
Baja California	2.6	2.4	2.3	2.4	2.5	3.2	3.6	3.3	2.9	3.0
Baja California Sur	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.7	0.8	0.8
Campeche	0.4	0.5	0.5	3.9	2.2	1.4	1.2	6.2	4.8	2.6
Chiapas	1.6	1.7	2.7	2.3	1.9	1.8	1.6	1.8	1.8	1.7
Chihuahua	3.4	3.3	2.8	2.9	3.2	4.2	4.6	2.9	2.8	3.0
Coahuila	2.8	2.9	2.7	2.7	3.0	3.3	3.1	3.2	3.2	3.6
Colima	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6
Distrito Federal	27.6	26.1	25.2	21.0	21.4	22.9	22.5	17.8	17.0	16.7
Durango	1.4	1.3	1.3	1.5	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2
Guanajuato	3.4	3.3	2.9	3.2	3.3	3.3	3.4	3.7	3.8	4.5
Guerrero	1.7	1.8	1.7	1.7	1.9	1.8	1.7	1.6	1.5	1.5
Hidalgo	1.3	1.4	1.5	1.5	1.7	1.3	1.3	1.5	1.6	1.8
Jalisco	7.1	7.0	6.6	6.7	6.8	6.3	6.4	6.3	6.3	6.8
Mexico	8.6	10.3	10.9	11.1	11.4	10.1	10.1	9.0	9.4	9.5
Michoacán	2.5	2.6	2.4	2.3	2.5	2.4	2.2	2.3	2.3	2.4
Morelos	1.1	1.1	1.1	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3	1.2	1.2
Nayarit	0.9	0.8	0.8	0.8	0.7	0.6	0.5	0.7	0.7	0.7
Nuevo León	5.9	5.9	5.9	6.0	6.3	6.7	7.1	6.9	7.1	7.5
Oaxaca	1.5	1.5	1.4	1.8	1.7	1.6	1.5	1.5	1.6	1.6
Puebla	3.2	3.2	3.2	3.3	3.1	3.3	3.8	3.2	3.2	3.2
Querétaro	0.8	0.9	0.9	1.3	1.3	1.6	1.7	1.8	2.0	2.3
Quintana Roo	0.2	0.3	0.4	0.5	0.7	1.2	1.4	1.4	1.5	1.7
San Luis Potosí	1.6	1.5	1.5	1.7	1.8	1.8	1.7	1.8	1.9	2.0
Sinaloa	2.5	2.5	2.1	2.2	2.2	2.1	1.9	2.1	2.2	2.2
Sonora	3.2	2.8	2.4	2.6	2.8	2.9	2.7	2.6	2.8	3.0
Tabasco	1.2	1.7	4.0	2.7	1.9	1.3	1.2	2.5	3.1	2.3
Tamaulipas	3.2	3.0	2.9	2.8	2.7	3.0	3.1	3.3	3.1	3.1
Tlaxcala	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6
Veracruz	6.5	6.0	5.8	5.7	5.7	4.8	4.0	4.8	5.4	5.0
Yucatán	1.1	1.4	1.1	1.1	1.2	1.2	1.4	1.5	1.5	1.6
Zacatecas	1.0	0.9	0.8	0.9	1.0	0.8	0.7	0.8	1.1	1.1

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa (INEGI, 1982, 1994) y Banco de Información Económica

Cuadro 3
Estructura del Gasto corriente
 Como porcentaje del total del gasto de cada entidad federativa

Entidad federativa	1989	1994	1999	2004	2009	2014	2015
Aguascalientes	19.2	12.6	10.4	11.0	10.1	8.4	8.4
Baja California	19.9	18.4	16.8	29.7	32.4	34.7	33.6
Baja California Sur	56.2	22.0	16.3	10.9	8.5	9.5	7.9
Campeche	28.6	14.1	32.6	33.7	35.0	29.7	33.1
Coahuila	35.7	19.7	62.2	55.8	38.4	42.8	40.4
Colima	37.0	22.3	17.4	17.9	15.8	18.5	17.4
Chiapas	46.3	23.3	49.3	25.1	19.4	20.0	20.5
Chihuahua	45.9	28.1	20.2	18.8	19.4	18.5	19.6
Durango	46.2	41.9	20.6	21.5	13.6	40.6	37.0
Guanajuato	46.6	32.7	49.2	19.1	36.9	32.6	33.8
Guerrero	28.3	20.5	12.9	14.6	12.5	10.9	13.4
Hidalgo	24.8	12.7	8.2	7.1	4.8	9.3	8.5
Jalisco	20.6	19.4	45.2	41.7	31.6	37.8	37.3
México	39.4	33.0	32.0	30.6	21.4	20.4	22.8
Michoacán	44.7	68.9	62.0	55.0	48.4	46.7	50.4
Morelos	32.3	39.8	12.2	7.9	6.9	11.9	12.9
Nayarit	35.0	18.6	13.0	14.8	13.7	16.1	18.9
Nuevo León	29.9	51.1	28.3	37.6	20.3	22.7	23.1
Oaxaca	3.0	15.9	13.0	10.3	10.6	12.3	12.3
Puebla	41.0	23.4	46.6	45.6	41.5	36.0	38.2
Querétaro	35.3	17.6	13.2	15.3	11.3	13.6	10.7
Quintana Roo	42.7	19.6	16.3	13.0	15.0	13.9	14.4
San Luis Potosí	27.4	8.8	16.5	16.0	16.3	17.1	16.6
Sinaloa	36.3	22.0	19.6	18.3	14.3	10.8	14.1
Sonora	52.7	31.9	26.4	19.3	17.8	17.9	17.1
Tabasco	23.5	14.4	14.1	44.4	39.2	43.2	37.2
Tamaulipas	25.7	15.2	11.4	15.3	12.0	46.5	46.4
Tlaxcala	29.3	39.8	17.2	15.9	13.0	13.1	11.1
Veracruz	32.9	63.1	44.8	46.3	41.2	40.8	43.2
Yucatán	41.8	43.9	43.6	45.8	39.3	37.7	36.5
Zacatecas	24.2	42.6	18.3	6.2	35.1	39.0	38.7
Promedio nacional	34.0	27.7	26.1	24.7	22.4	24.9	25.0

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD)

Cuadro 4
Estructura del Gasto de capital
 Como porcentaje del total del gasto de cada entidad federativa

Entidad federativa	1989	1994	1999	2004	2009	2014	2015
Aguascalientes	21.4	7.0	11.8	5.7	24.8	21.7	13.3
Baja California	2.8	4.4	3.5	7.3	6.0	2.5	4.0
Baja California Sur	6.7	1.7	2.7	6.7	7.1	5.4	8.1
Campeche	20.0	2.9	9.9	8.6	16.9	7.4	4.7
Coahuila	6.8	4.6	11.2	15.4	20.5	5.2	4.4
Colima	15.3	6.8	3.2	4.5	7.0	5.5	3.7
Chiapas	14.9	14.0	11.1	10.6	11.8	7.9	7.2
Chihuahua	18.9	9.0	11.7	18.8	9.8	5.4	3.9
Durango	13.5	8.2	5.1	6.3	17.2	8.7	8.9
Guanajuato	30.1	17.6	6.5	5.8	9.7	5.9	9.2
Guerrero	3.6	6.3	10.6	9.7	2.6	2.2	2.0
Hidalgo	5.5	0.8	11.5	10.8	19.2	2.9	2.8
Jalisco	8.9	6.2	8.4	4.1	6.7	2.2	3.5
México	8.5	15.1	6.0	6.7	9.0	9.0	8.1
Michoacán	13.3	12.9	8.2	13.1	12.3	13.4	2.8
Morelos	2.9	15.4	4.8	12.5	16.6	10.2	5.8
Nayarit	16.0	1.6	9.9	4.7	18.7	3.3	2.4
Nuevo León	11.9	8.3	1.8	6.6	12.7	1.7	3.1
Oaxaca	1.1	3.8	2.6	9.4	15.1	5.0	3.4
Puebla	21.8	10.4	5.5	4.8	11.2	8.8	6.4
Querétaro	16.3	22.2	11.4	9.4	20.3	4.6	7.9
Quintana Roo	2.2	5.4	6.4	10.9	13.5	7.9	10.2
San Luis Potosí	30.5	7.8	4.5	5.9	6.6	4.6	3.2
Sinaloa	20.2	6.9	9.6	8.3	7.1	8.8	9.0
Sonora	40.4	12.1	8.0	10.5	14.2	12.6	1.8
Tabasco	17.1	5.7	17.2	5.2	2.0	2.8	2.4
Tamaulipas	27.8	15.0	19.9	22.8	30.2	4.6	5.8
Tlaxcala	25.3	6.8	4.0	8.1	9.1	6.0	8.1
Veracruz	20.6	13.9	10.8	5.4	6.4	9.2	4.9
Yucatán	17.3	5.9	12.8	6.6	7.3	2.7	2.4
Zacatecas	30.6	22.7	8.0	7.0	6.3	12.0	12.5
Promedio nacional	15.9	9.1	8.3	8.8	12.2	6.8	5.7

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD)

Cuadro 5
Gasto estatal transferido a organismos y empresas paraestatales,
municipios y programas sociales

Como porcentaje del total del gasto de cada entidad federativa

Entidad federativa	1989	1994	1999	2004	2009	2014	2015
Aguascalientes	38.4	78.0	75.2	81.6	63.3	62.1	65.9
Baja California	23.1	11.7	33.1	57.3	60.5	58.7	59.6
Baja California Sur	34.7	69.0	77.8	73.6	80.1	78.5	67.0
Campeche	43.1	48.2	32.6	37.5	48.0	57.4	57.9
Coahuila	57.5	71.9	24.8	25.5	36.2	41.0	39.9
Colima	35.6	64.2	74.3	73.7	74.8	74.4	61.2
Chiapas	25.8	53.4	36.3	60.7	65.0	58.5	70.7
Chihuahua	25.0	53.3	65.3	54.9	67.5	61.7	66.8
Durango	36.6	37.2	72.6	64.2	58.7	48.6	47.6
Guanajuato	21.2	48.9	44.1	73.4	47.6	46.9	46.6
Guerrero	38.2	68.1	69.3	75.5	81.9	83.4	80.7
Hidalgo	46.0	79.1	79.6	81.0	73.0	80.3	75.9
Jalisco	14.2	6.7	40.0	47.4	53.7	57.4	57.1
México	41.5	41.0	54.9	47.8	58.7	60.0	64.3
Michoacán	35.1	17.8	29.6	30.7	37.4	35.7	44.4
Morelos	62.1	37.9	79.3	77.8	66.6	76.0	79.0
Nayarit	29.8	75.5	71.5	74.9	65.5	65.5	72.8
Nuevo León	16.1	15.5	28.6	43.1	57.1	67.6	66.2
Oaxaca	2.1	14.8	80.7	76.0	58.0	81.7	77.3
Puebla	32.5	55.2	40.6	40.8	46.8	54.0	54.1
Querétaro	37.4	49.0	70.3	65.5	67.9	81.4	71.9
Quintana Roo	52.7	30.4	68.4	64.2	56.4	58.7	60.4
San Luis Potosí	38.8	80.1	76.9	73.0	72.6	77.3	79.1
Sinaloa	32.7	58.4	69.0	67.1	78.0	79.5	76.0
Sonora	2.5	49.5	61.0	60.6	57.8	50.8	68.9
Tabasco	44.1	68.4	63.4	39.6	56.4	50.8	59.4
Tamaulipas	46.5	65.3	66.3	61.1	48.7	46.0	45.3
Tlaxcala	38.2	46.0	70.3	70.0	65.9	72.3	71.6
Veracruz	30.2	22.0	37.6	40.8	38.9	38.5	39.5
Yucatán	37.9	48.0	40.3	43.5	52.7	57.9	56.8
Zacatecas	42.7	29.4	71.4	85.7	52.7	45.8	45.1
Promedio nacional	34.3	48.2	58.2	60.3	59.6	61.6	62.2
Transferencias asignadas a municipios (promedio)	10.8	14.9	17.1	15.9	14.5	14.7	15.4

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD)

Cuadro 6
Ingresos ordinarios de la hacienda pública estatal
 Como porcentaje del total del gasto de cada entidad federativa

Entidad federativa	1989	1994	1999	2004	2009	2014	2015
Aguascalientes	33.2	8.1	5.9	3.4	5.5	8.1	7.1
Baja California	38.7	62.9	51.4	12.3	8.9	10.4	9.6
Baja California Sur	1.5	8.7	3.3	8.8	14.3	5.8	5.4
Campeche	5.5	15.7	18.3	13.3	7.0	13.1	10.8
Coahuila	5.7	52.7	6.4	10.8	4.6	11.7	12.1
Colima	7.5	11.8	3.6	3.0	5.3	7.7	6.1
Chiapas	11.5	5.8	7.3	5.0	5.8	5.0	5.0
Chihuahua	14.9	16.0	18.5	17.3	13.6	14.3	14.1
Durango	18.2	26.8	5.0	4.8	5.6	6.6	6.4
Guanajuato	22.1	12.9	7.6	5.5	6.3	13.7	19.6
Guerrero	38.0	7.5	3.6	2.0	3.5	3.6	3.6
Hidalgo	24.6	6.9	2.9	5.2	6.9	4.7	5.8
Jalisco	58.3	72.4	13.4	9.3	9.2	9.3	8.0
México	13.4	8.4	7.8	9.0	7.0	17.4	17.7
Michoacán	13.5	5.5	4.4	4.5	5.0	5.4	4.3
Morelos	28.3	26.0	5.0	3.2	4.8	6.4	4.6
Nayarit	4.7	61.6	4.5	4.8	3.5	4.8	4.3
Nuevo León	73.4	70.5	34.7	11.2	15.2	21.2	15.7
Oaxaca	1.7	1.2	2.9	3.2	3.2	5.6	5.3
Puebla	10.0	9.0	6.4	5.9	4.3	7.8	8.0
Querétaro	14.5	20.4	6.0	4.4	9.9	13.2	14.1
Quintana Roo	18.3	60.9	17.8	14.6	8.5	14.6	14.5
San Luis Potosí	13.6	11.0	4.1	5.6	5.5	6.0	5.0
Sinaloa	10.1	42.0	7.4	7.6	7.4	7.9	8.3
Sonora	15.5	10.2	7.5	6.1	13.3	7.2	6.6
Tabasco	11.8	5.0	3.2	3.5	3.4	6.9	5.5
Tamaulipas	14.5	11.0	7.4	8.7	6.3	9.1	9.3
Tlaxcala	21.9	18.4	10.7	6.4	2.6	3.5	3.9
Veracruz	23.6	5.5	4.6	6.0	3.6	6.6	7.1
Yucatán	10.9	17.5	13.5	5.4	4.9	8.3	8.5
Zacatecas	30.2	17.6	5.0	5.2	4.8	5.4	4.9
Promedio nacional	19.7	22.9	9.7	7.0	6.8	8.8	8.4

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD)

Cuadro 7
Transferencias federales de la hacienda pública estatal,
 Como porcentaje del total del gasto de cada entidad federativa

Entidad federativa	1989	1994	1999	2004	2009	2014	2015
Aguascalientes	66.8	89.1	94.1	96.6	87.0	84.3	85.2
Baja California	34.1	28.2	46.7	82.5	90.2	82.5	84.8
Baja California Sur	81.4	82.2	93.9	83.8	75.5	90.8	82.2
Campeche	86.6	54.4	74.9	80.2	85.0	80.9	88.7
Coahuila	86.6	38.6	89.2	86.1	82.6	82.5	79.4
Colima	72.2	88.2	95.3	96.5	91.8	88.2	80.9
Chiapas	87.9	67.3	92.7	94.9	90.0	77.5	93.1
Chihuahua	75.0	76.9	79.8	81.8	77.4	73.2	76.3
Durango	74.7	66.4	90.3	87.6	85.1	90.1	88.3
Guanajuato	77.9	87.1	92.3	93.1	84.2	86.3	80.4
Guerrero	46.2	92.0	96.3	90.2	91.9	96.3	96.0
Hidalgo	75.4	92.6	97.1	93.8	87.5	93.6	87.6
Jalisco	40.8	23.1	85.2	88.6	76.1	89.9	90.0
México	69.2	66.5	87.8	87.5	72.2	67.6	72.1
Michoacán	74.4	94.5	95.6	93.9	82.9	91.0	92.4
Morelos	71.7	70.1	93.0	90.2	86.0	87.7	93.0
Nayarit	53.4	34.9	88.5	88.1	86.0	78.6	95.3
Nuevo León	26.5	29.2	53.8	77.7	83.0	72.1	77.7
Oaxaca	4.7	27.0	97.1	95.2	86.8	88.9	89.4
Puebla	72.6	87.8	87.7	90.2	94.6	87.8	89.4
Querétaro	85.5	58.8	92.4	95.6	86.0	84.6	85.9
Quintana Roo	74.1	36.1	75.3	79.7	69.0	73.3	69.5
San Luis Potosí	79.2	86.9	95.2	87.6	88.9	89.0	89.3
Sinaloa	78.0	43.4	91.3	87.2	92.6	89.6	90.0
Sonora	74.0	74.9	91.4	78.4	75.5	64.6	69.2
Tabasco	88.2	86.2	96.8	95.7	92.6	93.1	91.3
Tamaulipas	77.2	87.4	87.7	83.2	75.6	88.1	87.9
Tlaxcala	63.9	72.9	86.6	87.8	85.5	89.5	88.7
Veracruz	65.3	92.5	95.4	85.1	79.8	82.5	84.6
Yucatán	81.1	79.6	86.5	92.9	88.2	85.7	86.9
Zacatecas	69.7	82.4	89.7	94.3	88.0	92.3	88.6
Promedio nacional	68.2	67.7	87.7	88.6	84.4	84.6	85.6

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD)

Cuadro 8
Ingresos extraordinarios de la hacienda pública estatal
 Como porcentaje del total del gasto de cada entidad federativa

Entidad federativa	1989	1994	1999	2004	2009	2014	2015
Aguascalientes	-	2.8	0.0	0.0	7.5	7.6	7.7
Baja California	27.2	8.8	-	5.2	0.9	7.2	5.6
Baja California Sur	14.6	9.0	2.8	5.8	10.2	3.3	12.4
Campeche	7.8	25.7	0.1	0.0	8.0	6.0	0.5
Coahuila	7.7	8.8	4.4	-	7.7	5.7	8.5
Colima	5.5	-	1.1	0.4	2.9	4.1	13.0
Chiapas	0.6	26.9	0.0	-	4.3	17.5	1.9
Chihuahua	9.8	6.8	0.0	-	9.0	0.5	2.7
Durango	7.1	6.7	4.7	7.6	-	3.3	5.3
Guanajuato	-	-	0.0	1.4	9.4	-	-
Guerrero	15.8	0.4	0.0	7.8	4.5	0.1	0.5
Hidalgo	-	0.2	0.0	1.0	5.4	1.7	6.6
Jalisco	-	3.8	1.0	0.4	11.2	0.8	1.9
México	17.4	25.0	4.4	3.5	20.1	15.0	10.1
Michoacán	12.1	0.1	-	1.6	10.5	3.7	3.3
Morelos	-	2.8	2.0	6.6	0.1	5.8	2.4
Nayarit	41.8	3.0	4.4	3.9	7.3	16.6	0.4
Nuevo León	-	-	7.7	6.8	-	3.7	6.6
Oaxaca	11.5	60.3	-	1.6	0.2	5.5	5.3
Puebla	2.9	-	0.2	1.6	1.1	4.5	2.6
Querétaro	-	20.8	1.6	-	4.1	2.2	-
Quintana Roo	7.5	3.0	-	3.7	15.0	10.4	10.0
San Luis Potosí	4.9	0.6	0.8	6.8	5.6	5.0	5.7
Sinaloa	12.0	14.6	1.3	5.2	-	2.5	1.7
Sonora	0.6	14.9	1.2	15.5	0.9	28.2	21.3
Tabasco	-	2.7	-	0.8	-	-	3.3
Tamaulipas	8.3	1.6	5.0	8.1	13.1	2.7	2.8
Tlaxcala	8.5	7.8	0.6	1.3	1.1	-	-
Veracruz	3.5	-	-	8.0	10.7	2.7	2.3
Yucatán	7.9	2.6	-	1.7	6.9	6.0	4.6
Zacatecas	-	-	-	0.6	3.1	2.3	6.5
Promedio nacional	7.6	8.4	1.4	3.4	5.8	5.6	5.0

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD)